



Konvergens- program

Danmark 2015

KLAUSULERET INDTIL
FREDAG DEN 27. MARTS KL. 9.15

Indhold

1.	Udfordringer, mål og strategi frem mod 2020.....	3
1.1	Den økonomiske udvikling frem mod 2020	3
1.2	Mål og strategi frem mod 2020.....	6
2.	Det samfundsøkonomiske forløb frem til 2020.....	11
2.1	Konjunktursituationen og udsigterne for dansk økonomi i 2015 og 2016	11
2.2	Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold	15
2.3	Vækst og beskæftigelse frem mod 2020.....	20
2.4	Makroøkonomiske balancer	23
	Bilag 1. Nøgletal for dansk økonomi 2013-2020	26
3	Offentlig saldo og gæld frem til 2020.....	27
3.1	Den offentlige saldo.....	27
3.2	Strukturel saldo.....	31
3.3	De offentlige udgifter og indtægter	32
3.4	Saldoen for de offentlige delsektorer.....	40
3.5	Den offentlige gæld.....	41
4.	Følsomhedsanalyser og sammenligning med Konvergensprogram 2014.....	45
4.1	Følsomhedsanalyser	45
4.2	Sammenligning med Konvergensprogram 2014.....	49
5.	Langsigtet fremskrivning og holdbarhed.....	53
5.1	Udviklingen efter 2020.....	53
5.2	Finanspolitisk holdbarhed.....	56
6.	Offentlige finanser og institutionelle rammer	61
6.1	Institutionelle rammer	61
6.2	Budgetloven og bedre udgiftsstyring	63
	Bilagstabeller.....	67

1. Udfordringer, mål og strategi frem mod 2020

Der er fremgang i dansk økonomi. Den positive udvikling har været tydeligst på arbejdsmarkedet, hvor den private beskæftigelse er vokset med over 38.000 personer siden midten af 2013. Fremgangen ventes at fortsætte med tiltagende vækst i de kommende år. Udsigterne til stigende vækst i udlandet giver mulighed for, at eksporten igen kan blive en vigtig drivkraft i dansk økonomi, og efterhånden vil den indenlandske efterspørgsel også tage mere fart.

Udsigterne for dansk økonomi afspejler, at tilpasningen i dansk økonomi er kommet langt efter overophedningen i 00'erne og det globale tilbageslag i 2008-09. Konkurrenseevnen er styrket betydeligt, der er kommet bedre balance i husholdningernes økonomi, og boligmarkedet er i fremgang igen. Mulighederne for fremgang understøttes af, at der er gennemført en række reformer og vækstinitiativer. Det gælder blandt andet på arbejdsmarkedsområdet, hvor øget arbejdsudbud og forbedrede strukturer giver et større potentiale for fremgang i beskæftigelsen.

Finanspolitikken tilrettelægges efter de overordnede mål om holdbarhed og mindst strukturel balance i 2020 samt, at de offentlige finanser holdes inden for de grænser, der følger af budgetloven og EU-bestemmelser. Den ansvarlige linje i finanspolitikken bidrager til at sikre tilliden til dansk økonomi og derigennem de lave renter til gavn for vækst og beskæftigelse.

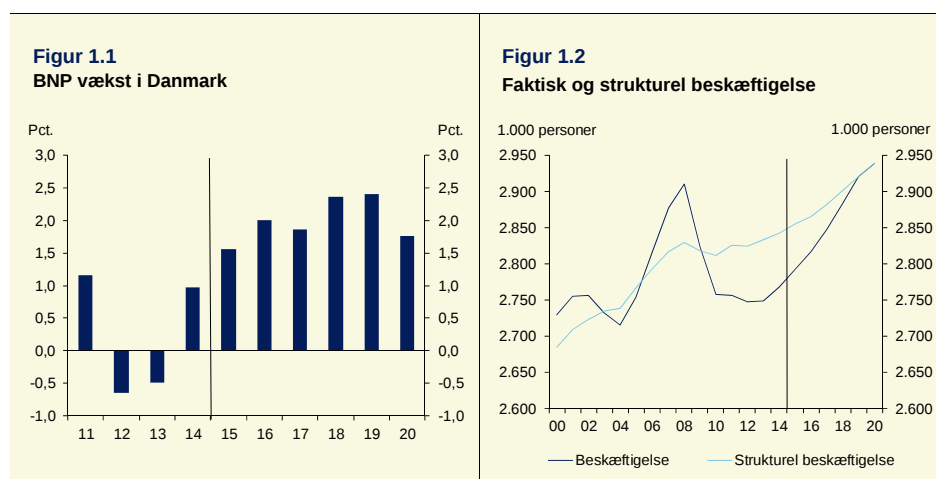
1.1 Den økonomiske udvikling frem mod 2020

Konjunkturgenopretningen af dansk økonomi har været i gang i et stykke tid. Produktionen steg støt i løbet af 2014, og for året som helhed var der en BNP-vækst på 1 pct. Fremgangen har været stærkere i den private sektor (ekskl. råstofudvinding), hvor BVT steg med 1,4 pct. i 2014. Det har skabt tydelig fremgang på arbejdsmarkedet. I den private sektor var der over 38.000 flere beskæftigede i 4. kvartal 2014 end i 2. kvartal 2013, hvor udviklingen vendte. Det svarer til en stigning på 2 pct. Ledigheden er reduceret fra 5,8 pct. i midten af 2013 til 4,9 pct. i starten af 2015.

Genopretningen ventes at få mere fart i år og næste år på linje med prognosen i *Økonomisk Redegørelse*, december 2014. Henover årsskiftet og ind i 2015 er olieprisen og renterne faldet ekstraordinært, hvilket især styrker forbruget og dermed grundlaget for fremgang i dansk økonomi. I det lys er der indarbejdet en teknisk justering af konjunkturgrundlaget i forhold til *Økonomisk Redegørelse*, december 2014, jf. kapitel 2. Samlet set ventes væksten i BNP at blive 1,6 pct. i år og 2,0 pct. næste år, jf. figur 1.1. Vækstskønnet for 2015 er således justeret op med 0,2 pct.-point i forhold til decemberprognosen. På baggrund af tiltagende vækst ventes beskæftigelsen at stige med omkring 25.000 personer i både 2015 og 2016.

Fremgangen på arbejdsmarkedet styrker grundlaget for stigende privat forbrug. Forbruget understøttes også af udviklingen på boligmarkedet. Boligpriserne er på vej op, og antallet af tvangsauktioner er lavt. Samtidig er forbrugertilliden steget til samme niveau som i midten af 00'erne. Især er familiernes vurdering af deres egen økonomi styrket, hvilket også skal ses i sammenhæng med, at der er kommet bedre balance i husholdningernes økonomi. Før krisen var forbruget steget til et uholdbart højt niveau set i forhold til indkomsterne. Nu ligger forbruget imidlertid på et niveau, der giver mulighed for, at det kan stige i takt med indkomsterne, som understøttes af fremgang i beskæftigelsen, lavere renter og faldet i energipriserne.

Udsigterne for dansk økonomi skal også ses i lyset af, at der er en bedring undervejs i den globale økonomi generelt, og særligt at genopretningen i euroområdet fortsætter. Danske virksomheders evne til at drage nytte af fremgang i udlandet er gradvist blevet styrket de senere år. Afdæmpede lønstigninger og en gunstig produktivtetsudvikling understøtter de danske virksomheders konkurrenceevne, som samtidig styrkes af den seneste tids svækkelse af euroen og dermed kronen. Virksomhedernes konkurrenceevne understøttes også af skatte- og afgiftslettelser i *Vækstplan DK* og *Vækstpakke 2014*.



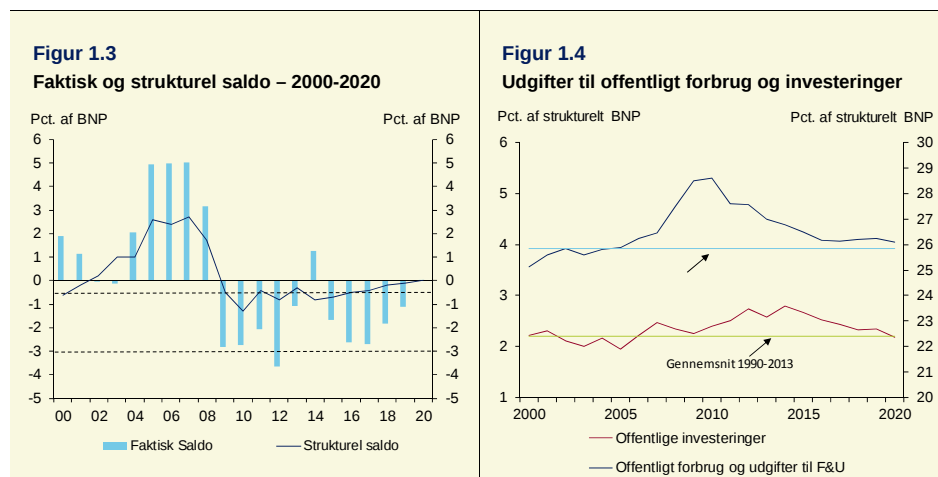
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er fortsat betydelige ledige ressourcer i økonomien, og for 2015 skønnes et outputgab på omkring 2 pct. af BNP. I 2016 skønnes outputgabets at udgøre 1½ pct. af BNP. Fremskrivningen er baseret på en gradvis genopretning af økonomien, således at outputgabets lukkes omkring 2019. Den langstrakte periode med et negativt outputgab skal ses i lyset af, at genopretningsperioder efter finansielle kriser typisk tager længere tid, samt at fremgangen i potentielt BNP som følge af reforminitiativer ventes at tage til i de kommende år.

Samlet skønnes konjunkturnormaliseringen, den underliggende demografiske udvikling samt tidligere og nye reformer at hæve beskæftigelsen med ca. 190.000 personer fra 2013 til 2020, hvoraf ca. 105.000 skyldes en stigning i den strukturelle beskæftigelse, *jf. figur 1.2*.¹ Den private beskæftigelse ventes at stige med ca. 180.000 personer.

Den økonomiske politik tilrettelægges inden for rammerne af budgetloven og overholder EU's fælles regler, herunder Stabilitets- og Vækstpagtens underskudsgrænse for den faktiske saldo på 3 pct. af BNP, *jf. figur 1.3*. Finanspolitikken har under den økonomiske krise været tilrettelagt med henblik på at efterkomme den EU-henstilling for perioden 2011-13, som Danmark fik i 2010, og efterfølgende inden for rammerne af budgetloven at understøtte vækst og beskæftigelse. En lempelig udgiftspolitik med navnlig ekstraordinært høje offentlige investeringsniveauer har isoleret været med til at holde hånden under den økonomiske aktivitet i krisestårene, *jf. figur 1.4*. I takt med at den økonomiske fremgang tager fart, vil der i de kommende år være behov for gradvist at trække den lempelige finanspolitik tilbage og dermed sikre, at finanspolitikken er symmetrisk henover konjunkturcyklen. Finanspolitikken tilrettelægges, så afstanden til budgetlovens underskudsgrænse gradvist øges frem mod målet om strukturel balance i 2020.

¹ Stigningen i beskæftigelsen på 190.000 personer fra 2013-20 er opgjort som antal personer i henhold til nationalregnskabet. Omregnet til fuldtidspersoner drejer det sig om 166.000 personer, heraf 159.000 personer i privat beskæftigelse, *jf. Danmarks nationale reformprogram for 2015*.



Anm: De vandrette stiplede linjer i figur 1.3 viser budgetlovens grænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP for det strukturelle underskud og Stabilitets- og Vækstpagtens grænse for det faktiske underskud på 3 pct. af BNP.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

1.2 Mål og strategi frem mod 2020

Finanspolitikken tilrettelægges efter de overordnede mål om holdbarhed og mindst strukturel balance i 2020 samt, at de offentlige finanser holdes inden for de grænser, der følger af budgetloven og EU-bestemmelser. Som led i EU's Stabilitets- og Vækstpagt skal medlemslandene fastsætte et nationalt mellemfristet mål for de offentlige finanser i form af et sigtepunkt for den strukturelle saldo – det såkaldte MTO (Medium Term Objective). Danmarks nationalt fastsatte MTO er på $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP svarende til budgetlovens underskudsgrænse. Grænsen på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP er fastlagt ud fra, at dette niveau for det strukturelle underskud som udgangspunkt sikrer, at det faktiske underskud i en normal lavkonjunktur med høj sandsynlighed kan overholde grænsen på 3 pct. af BNP. De centrale finanspolitiske målsætninger og instrumenter er beskrevet nærmere i boks 1.1.

Boks 1.1**Centrale finanspolitiske mål og instrumenter**

Planlægningen af finanspolitikken sker indenfor de overordnede rammer, der udgøres af budgetloven og 2020-planen. Målene og instrumenterne i den finanspolitiske planlægning er:

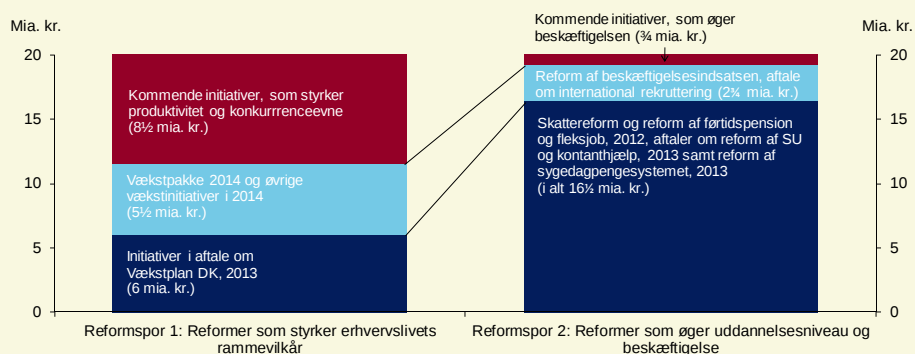
- Holdbare offentlige finanser operationaliseret ved mindst strukturel balance i 2020.
- Det årlige strukturelle underskud må højst udgøre ½ pct. af BNP ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for et given finansår, og skal gradvis reduceres frem mod 2020 med henblik på at sikre mindst balance i dette år.
- Udgiftslofter understøtter, at de overordnede finanspolitiske mål indfries. Lofterne fastsættes af Folketinget og sætter bindende rammer for udgifterne i stat, kommuner og regioner. Hvert år vedtages der i forbindelse med finansloven udgiftslofter for det nye fjerdeår, så lofterne dækker en løbende 4-årig periode. Tiltag til bedre økonomistyring og økonomiske sanktionsmekanismer skal understøtte overholdelse af udgiftslofterne.
- De Økonomiske Råd skal løbende vurdere, om den økonomiske politik overholder målet for den strukturelle saldo, og om udgiftslofterne overholdes og er afstemt med de mellemfristede udsigter.

En væsentlig forudsætning for den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser er levetidsindekseringen af efterløns- og folkepensionsaldre, som følger af tilbagetrækningsaftalen. Ifølge aftalen skal nye efterløns- og folkepensionsaldre som følge af denne indeksering besluttet af Folketinget. Det skal første gang ske i 2015 med virkning for efterlønsalderen i 2027 og folkepensionsalderen i 2030 og derefter igen hvert femte år.

De gennemførte reformer giver mulighed for, at udgifterne til offentligt forbrug og forskning og udvikling kan vokse med gennemsnitligt ca. 3 mia. kr. årligt i 2014-20.

Det er en central målsætning, at væksten frem mod 2020 via politiske initiativer skal forøges med i alt 40 mia. kr. svarende til 2 pct. af BNP. Vækstmålsætningen skal opfyldes gennem tiltag i to reformspor, som blev udmeldt i *Vækstplan DK*, og regeringen er med de allerede gennemførte reformer godt i gang med at indfri vækstmålsætningen, *jf. figur 1.5*.

Figur 1.5
Status for opnåelse af målsætninger med reformspor 1 og 2



Reformspor 1 er rettet mod tiltag, som forbedrer erhvervslivets rammevilkår og derved styrker konkurrenceevnen og løfter produktiviteten. Der er med aftalerne om *Vækstplan DK* og *Vækstpakke 2014* realiseret bidrag for ca. 11½ mia. kr. ud af det samlede mål om tiltag, der løfter BNP med 20 mia. kr. Dermed resterer et bidrag på 8½ mia. kr.

Reformspor 2 sigter mod at videreføre og udbygge initiativer til at øge uddannelsesniveauet og samtidig gennemføre fortsatte reformer, som øger den strukturelle beskæftigelse. Det er målsætningen, at reformspor 2 skal bidrage til den samlede fremgang i den økonomiske vækst med yderligere 20 mia. kr. frem mod 2020. Der er inden for reformspor 2 på nuværende tidspunkt gennemført reformer, der bidrager til BNP med i alt ca. 19¼ mia. kr. For at nå ambitionen udestår dermed et yderligere bidrag til BNP på ¼ mia. kr. fra reformer.

Med *Vækstplan DK* fastlagde regeringen endvidere et tredje reformspor om modernisering af den offentlige sektor. Reformsपोret skal sikre en effektiv ressourceudnyttelse og en fortsat høj kvalitet i den offentlige velfærdsservice. Målet er at frigøre 12 mia. kr. frem mod 2020 til udvikling af den offentlige service gennem en fortsat modernisering og effektivisering af den offentlige sektor. Den planlagte udgiftsvækst frem mod 2020 er dermed kun en del af grundlaget for fortsat kvalitet og udvikling i den offentlige sektor. Moderniseringsarbejdet er godt i gang, og regeringen vil løbende gennemføre nye initiativer og implementere dem i finanslovsaftaler, økonomiaftaler mv.

Der følges løbende op på de opnåede mål, og reformarbejdet vil fortsætte i de kommende år.

2. Det samfundsøkonomiske forløb frem til 2020

Konjunkturgenopretningen af dansk økonomi har været i gang i et stykke tid. Produktionen stiger i store dele af den private sektor, og den private beskæftigelse er steget med 38.500 personer siden udviklingen vendte i 2. kvartal 2013.

Fundamentet for et holdbart opsving er til stede. Tilpasningen i dansk økonomi er kommet langt efter overophedningen i midten af 00'erne og det globale tilbageslag i verdensøkonomien. Boligmarkedet er i fremgang, der er kommet bedre balance i familiernes økonomi, og konkurrenceevnen er styrket betydeligt. Der er gennemført reformer, der betyder, at de bedre konjunkturer kan omsættes i flere job, også uden at det giver anledning til pres på arbejdsmarkedet.

Væksten i BNP skønnes at blive 1,6 pct. i 2015 og 2 pct. i 2016 efter en fremgang på omtrent 1 pct. i 2014. Den mellemfristede 2020-fremskrivning indebærer, at væksten kan stige til omkring 2¼ pct. i gennemsnit om året i 2017-20, og at outputgabet lukkes i 2019. Samtidig skønnes beskæftigelsen med den vedtagne politik at kunne stige med omkring 190.000 personer fra 2013 til 2020.

2.1 Konjunktursituationen og udsigterne for dansk økonomi i 2015 og 2016

Fremgangen i dansk økonomi er tydelig på arbejdsmarkedet, og i private sektor var der 38.500 flere beskæftigede i 4. kvartal 2014 sammenlignet med 2. kvartal 2013, hvor udviklingen vendte. Det svarer til en fremgang på 2 pct. Fremgangen på arbejdsmarkedet styrker grundlaget for stigende privat forbrug, og der er tegn på, at forbruget igen er på vej op.

Fremgangen på arbejdsmarkedet afspejler, at produktionen stiger i store dele af den private sektor og mere, end udviklingen i BNP umiddelbart viser. For 2014 som helhed var der en BNP-vækst på 1 pct., mens fremgangen var stærkere i den private sektor (ekskl. råstofudvinding), hvor BVT steg med 1,4 pct. Fremgangen kommer efter flere år med svage konjunkturer, og der er fortsat betydelige ledige ressourcer i økonomien. Outputgabet vurderes at have udgjort 2¼ pct. af BNP sidste år.

Konjunkturgenopretningen ventes at få mere fart i år og næste år. Faldet i olieprisen og de pengepolitiske lempelser er med til at understøtte genopretningen af europæisk og dansk økonomi. På denne baggrund vurderes BNP-væksten at tiltage fra 1,6 pct. i år til 2,0 pct. næste år, *jf. figur 2.1*. For 2015 er der tale om en opjustering af vækstsønnet på 0,2 pct.-point i forhold til den seneste vurdering i *Økonomisk Redegørelse*, december 2014.

I konvergensprogrammet er der taget højde for, at de ekstraordinært store bevægelser i oliepriser og renter henover årsskiftet og ind i 2015 foruden at påvirke den offentlige saldo direkte også styrker grundlaget for fremgang i privatforbruget. Der er desuden indarbejdet nye skøn for det offentlige forbrug. Disse ændrede forhold har sammen med nye nationalregnskabsoplysninger ført til en række tekniske justeringer af konjunkturgrundlaget i forhold til *Økonomisk Redegørelse*, december 2014, *jf. boks 2.1*.

Boks 2.1

Teknisk justeret konjunkturgrundlag for 2014 til 2016 til konvergensprogrammet for 2015

Siden konjunkturprognosen i *Økonomisk Redegørelse*, december 2014 er der indtruffet en række ekstraordinære ændringer af oliepris, renter mv., som har betydning for vækstbilledet og de offentlige finanser. På den baggrund er der indarbejdet følgende tekniske justeringer i konjunkturgrundlaget til konvergensprogrammet:

- Skønnet for olieprisen er nedjusteret med omtrent 25 dollar i både i år og til næste år.
- Skønnet for den 10-årige statsobligationsrente er nedjusteret med omtrent 1 pct.-point i både 2015 og 2016.
- Nationalregnskabet for 2014 er indarbejdet i konjunkturgrundlaget. Som følge af et højere beskæftigelsesniveau ved udgangen af 2014 er væksten i beskæftigelsen opjusteret med 5.000 personer i 2015.
- Effekten fra de lavere renter og oliepriser er indregnet i husholdningernes disponible reale indkomster i både 2015 og 2016. Det har medført en opjustering af væksten i privatforbruget på 0,3 pct.-point i 2015 og 0,1 pct.-point i 2016.
- Det nominelle offentlige forbrug er nedjusteret i 2015 og 2016. Skønnet for realvæksten i det offentlige forbrug er primært med afsæt heri nedjusteret fra 1,5 pct. i decembervurderingen til 1,0 pct. i 2015. Der er nærmere redegjort for udviklingen i de offentlige forbrugsudgifter i kapitel 3.
- De samlede ændringer af den realøkonomiske situation og de direkte effekter af lavere oliepriser og renter på provenuet fra Nordsøen og fra pensionsafkastskatten er indregnet i de offentlige finanser.

Samlet set medfører disse tekniske justeringer, at væksten i BNP i 2015 opjusteres fra 1,4 pct. i decembervurderingen til 1,6 pct., mens væksten i 2016 er uændret på 2,0 pct. Der udarbejdes en ny prognose for dansk økonomi i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2015.

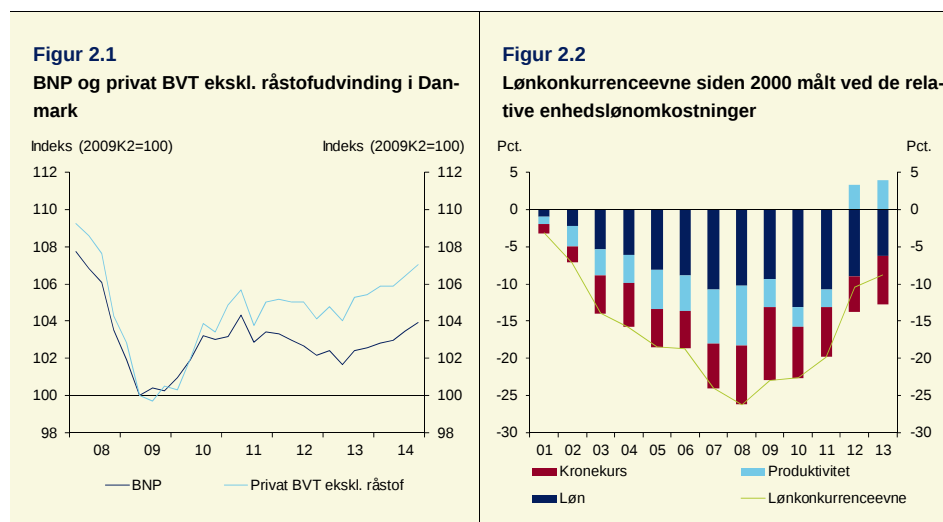
Der ventes et betydeligt overskud på de offentlige finanser i 2014, primært som følge af store engangsindbetalinger af skat på eksisterende kapitalpensioner og ekstraordinært stort provenu fra pensionsafkastbeskatningen. Også i 2015 er de offentlige finanser påvirket af ekstraordinære indtægter som følge af pensionspakken fra oktober 2014, og der skønnes et underskud på den offentlige saldo på 1,7 pct. af BNP. I 2016, hvor de midlertidige indtægter bortfalder, forventes det offentlige underskud at blive 2,6 pct. af BNP. Underskuddene i disse år afspejler, at kapacitetsudnyttelsen i dansk økonomi fortsat ligger under det normale niveau.

Grundlæggende er de offentlige finanser sunde, og finanspolitikken er tilrettelagt inden for rammerne af budgetloven og Stabilitets- og Vækstpagten og med målsætning om holdbarhed på langt sigt, hvilket bidrager til at sikre tillid til dansk økonomi. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at Danmark igennem hele perioden efter finanskrisen har fastholdt sin AAA-rating. Den økonomiske politik bidrager med en ansvarlig og stabilitetsorienteret linje til at sikre troværdighed om fastkurspolitikken, hvilket med den lempelige pengepolitik i euroområdet også betyder lave renter i Danmark.

Forudsætning for fremgang er til stede

Dansk økonomi er i høj grad påvirket af udviklingen i udlandet. Det gælder især euroområdet, som aftager omkring en tredjedel af dansk eksport. Udsigterne for dansk økonomi skal derfor ses i lyset af, at der er en bedring undervejs i euroområdet. De internationale institutioner venter i deres seneste prognoser, at fremgangen i euroområdet vil fortsætte i et lidt højere tempo i 2015-16. Det kan blandt andet tilskrives en række reformer og stigende realindkomster i en række europæiske lande. Også den seneste tids kraftige fald i oliepriserne samt ECB's seneste pengepolitiske tiltag i form af opkøbsprogram af obligationer vil understøtte væksten.

Danske virksomheders mulighed for at drage nytte af en stigende vækst i udlandet er gradvist blevet styrket. Afdæmpede lønstigninger og en gunstig produktivitetstigning i de seneste år understøtter de danske virksomheders konkurrenceevne, jf. figur 2.2. Samtidig styrkes virksomhedernes konkurrencedygtighed også af skatte- og afgiftslettelser og andre initiativer, der forbedrer virksomhedernes rammevilkår, herunder som led i *Vækstplan DK* og *Vækstpakke 2014*.

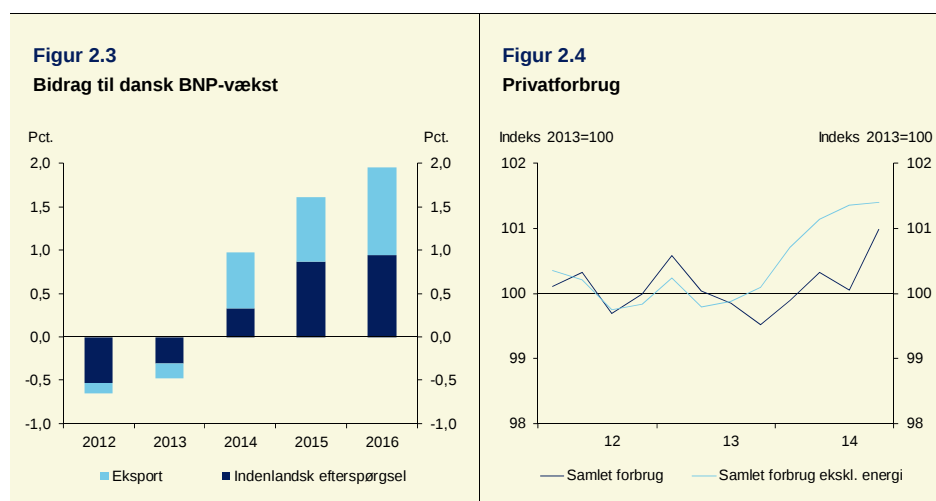


Anm.: I figur 2.2 vises udviklingen i de akkumulerede enhedslønomkostninger i forhold til et vægtet gennemsnit af udviklingen i udlandet og korrigeret for udsving i valutakursen inden for fremstillingserhvervet. Et fald i de relative enhedslønomkostninger afspejler, at de danske enhedslønomkostninger (korrigeret for valutakursudviklingen) stiger relativt til udlandet, hvilket svækker lønkonkurrenceevnen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det giver grobund for, at eksporten kan være en væsentlig drivkraft for væksten i 2015-16, *jf. figur 2.3*. Omtrent halvdelen af fremgangen i BNP i 2016 vurderes at komme fra eksporten. Større eksport vil øge kapacitetsudnyttelsen og beskæftigelsen og dermed bidrage til stigende indenlandsk efterspørgsel. Den private indenlandske efterspørgsel ventes også i stigende grad at bidrage til væksten fra 2015.

I løbet af 2014 har der vist sig tegn på fremgang i forbruget, om end det samlede forbrug er påvirket af et lavt energiforbrug. Det samlede privatforbrug steg svagt i 2014, men ses der bort fra energiforbruget, steg privatforbruget med 1,1 pct. i 2014, *jf. figur 2.4*. Det er den største fremgang siden 2007. Fremadrettet er der udsigt til, at forbruget mindst kan vokse i takt med indkomsterne. Det hænger sammen med, at husholdningerne i perioden siden 2008 har konsolideret deres økonomi, så deres samlede gæld målt i forhold til deres disponible indkomster er faldet med omtrent 30 pct.-point.



Anm.: I figur 2.3 er der korrigeret for importindholdet i henholdsvis eksporten og den indenlandske efterspørgsel.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Samtidig stiger både priserne og omsætningen på boligmarkedet, og antallet af tvangsauktioner er på et meget lavt niveau. Samme positive tendens kommer til udtryk i forbrugertilliden, der er steget og nu er på samme høje niveau som før den økonomiske krise. Især familiernes vurdering af deres egen økonomi er steget på det seneste. Det høje niveau for forbrugertilliden peger på, at husholdningerne vil øge forbruget. Samtidig bidrager kraftige fald i renter og energipriser det seneste halve års tid til en fremgang i husholdningernes købekraft, som også skaber grobund for et højere privatforbrug i de kommende år.

Fremgangen på boligmarkedet og fremgang i boligpriserne skønnes at trække boliginvesteringerne – særligt nybyggeriet – op de kommende år. Også erhvervsinvesteringerne vurderes gradvist at øges. Investeringerne steg i 2014 fra et lavt udgangspunkt, og der er udsigt til, at denne fremgang udbygges i de kommende år, efterhånden som fremgang i efterspørgslen trækker beskæftigelsen og kapacitetsudnyttelsen op.

Fremgangen i dansk økonomi har allerede omsat sig i 20.000 flere beskæftigede igennem 2014 og godt 15.000 færre ledige igennem 2014. Fremover ventes fremgangen i efterspørgsel og produktion at være stærk nok til at trække en yderligere bedring på arbejdsmarkedet, så beskæftigelsen kan stige med 24.000 personer i år og 25.000 personer i 2016, hovedsageligt i den private sektor. I takt hermed ventes den registerbaserede bruttoledighed også at fortsætte med at falde, så der i 2016 er ca. 123.000 fuldtidsledige.

2.2 Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold

Forudsætningerne om udviklingen i den internationale økonomi i 2015 og 2016 er opdateret med de seneste prognoser fra EU-Kommissionen og IMF. Vækstskøn for udlandet ligger samlet set på linje med det, der var lagt til grund i *Økonomisk Redegørelse*, december 2014, men sammensætningen er en lidt anden. Væksten ventes nu at blive lidt højere i en række EU-lande, mens fremgangen i en række nye vækstøkonomier er nedjusteret. I årene herefter og frem til 2020 tager forudsætningerne om udviklingen i den internationale økonomi udgangspunkt i OECD's mellemfristede fremskrivning i *Economic Outlook* 95.

Fremgangen i den globale økonomi fortsatte i 2014, og der var vækst i euroområdet efter to år i træk med tilbagegang. Væksten i euroområdet var i høj grad trukket af Tyskland, hvor især eksporten og privatforbruget voksede markant hurtigere end de to forudgående år. Samtidig tog opsvinget til i styrke i USA og Storbritannien. Omvendt aftog væksttempoet i en række nye vækstøkonomier, herunder især Brasilien og Rusland.

Fremgangen i euroområdet vurderes at fortsætte i år og næste år. Det kan blandt andet tilskrives den tilpasning i konkurrenceevnen, som har fundet sted i en række af de gældsplagede lande, samt effekten af de foregående års reformer, en mere neutral finanspolitik og genopretning af tillid til en række udsatte eurolande, herunder også som en konsekvens af fremskridt i forhold til etableringen af en bankunion og et fælleseuropæisk banktilsyn. I forhold til vurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, december 2014, bidrager en lavere oliepris, nye pengepolitiske tiltag fra ECB og en svækket euro til yderligere at understøtte væksten i euroområdet. Fremgangen kan dog holdes tilbage af et potentielt fortsat behov for konsolidering i både den private og offentlige sektor og svage investeringer, men samlet set er der udset til tiltagende vækst i 2015-16.

Hos andre vigtige samhandelspartnere, USA, Storbritannien og Sverige, ventes væksten fortsat at være høj, især understøttet af den indenlandske efterspørgsel. Derimod er der udset til, at væksttempoet i Kina aftager fra et højt niveau, hovedsageligt som følge af svagere investeringsvækst med potentielle afsmittende effekter på de omkringliggende lande. Samlet set ventes eksportmarkedsvæksten at udgøre 5¼ pct. i 2015 og knap 6 pct. i 2016.

Siden sommeren 2014 er olieprisen faldet markant. Aktuelt ligger prisen på omkring 55 dollar pr. tønde Nordsøolie, jf. figur 2.5. En væsentlig drivkraft bag prisfaldet har været en vedvarende stigning i den globale olieproduktion. Særligt amerikansk produktion af både skiferolie og flydende naturgas er steget, hvilket har reduceret den amerikanske efterspørgsel efter im-

porteret olie betragteligt. Samtidig er der endnu ingen tegn på, at hverken Saudi Arabien, eller OPEC som helhed, vil reducere olieproduktionen for at dæmpe prisfaldet. Relativt svag vækst i Japan, Kina og visse nye vækstøkonomier har yderligere bidraget til en svækkelse af olieefterspørgslen på det seneste.

Figur 2.5
Oliepris



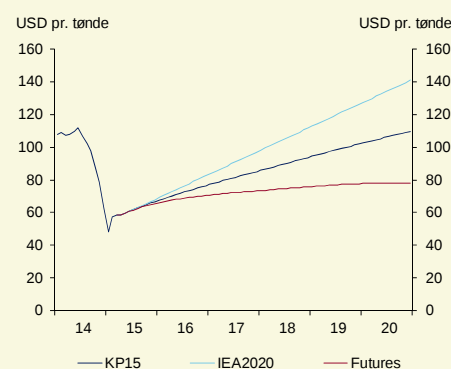
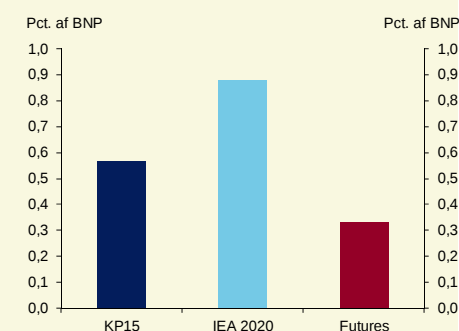
Kilde: Reuters EcoWin.

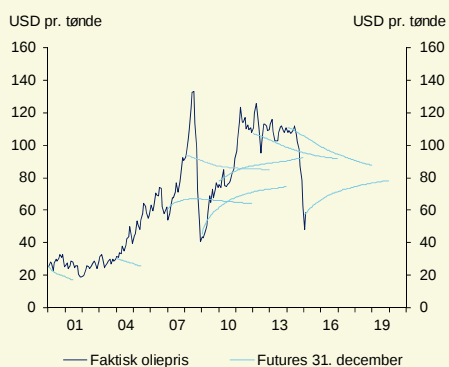
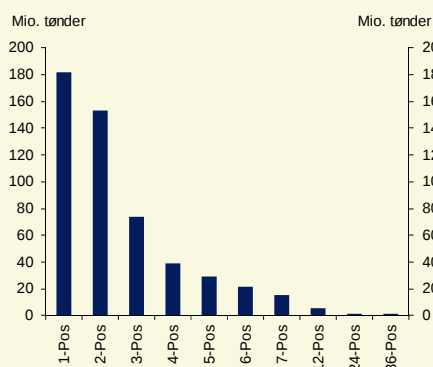
Over de kommende år venter det Internationale Energi Agentur (IEA), at produktionen af skifergas- og olie vil tage yderligere til, især i Nordamerika. Det kan være med til at lægge en dæmper på olieprisen fremadrettet. I fremskrivningen er det lagt til grund, at olieprisen vil udgøre 72 dollar pr. tønde i 2016, *jf. tabel 2.1 og boks 2.2*. Der er betydelig usikkerhed om udviklingen i olieprisen, herunder i hvilket omfang den seneste tids prisfald er et udtryk for varigt lavere oliepriser. Alternative scenarier for olieprisudviklingen og betydningen for den offentlige saldo er beskrevet nærmere i boks 2.2.

Boks 2.2**Alternative scenarier for olieprisen frem til 2020**

Olieprisen fremskrives normalt i Økonomisk Redegørelse og i konvergensprogrammet på baggrund af de aktuelle futures-priser 3 måneder frem og derefter en gradvis tilpasning til Det Internationale Energiagentur (IEA) skøn for olieprisen i 2020.¹ IEA's skøn er det traditionelle anker for de langsigtede priser, fordi de bygger på detaljerede forudsætninger om langsigtede udbuds- og efterspørgselsforhold. IEA forholder sig blandt andet til den forventede udvikling i investeringer og teknologi, herunder hvordan disse afhænger af den forventede prisudvikling. De seneste måneder har der imidlertid været meget store udsving i olieprisen. Dataarbejdet bag IEA's seneste prognose, som blev offentliggjort i november 2014, blev i vid udstrækning færdiggjort, før omfanget af olieprisfaldet i 2. halvår 2014 var kendt. Det er således usikkert, hvorvidt IEA har indarbejdet de fulde effekter af den seneste tids store udsving på markedet for olie. Indtil der foreligger en ny prognose fra IEA, anvendes derfor en mere forsigtig forudsætning om de langsigtede oliepriser.

I konvergensprogrammet for 2015 tages der således udgangspunkt i den traditionelle metode, men futures-priserne tillægges større vægt for at tage højde for den markante udvikling i oliepriserne, *jf. figur a*. Generelt vurderes futures-priserne ikke at være velegnede til hverken mellemfristede eller langsigtede fremskrivninger. Det skyldes blandt andet, at de er meget afhængige af det aktuelle prisniveau, og der er kun en meget begrænset omsætning i kontrakterne med en tidshorisont på over ca. ét år, *jf. figur c og d*. I den aktuelle situation vurderes de imidlertid at kunne komplementere den langsigtede vurdering fra IEA. Med denne metode tilstræbes efterårets kraftige prisfald indarbejdet i den mellemfristede fremskrivning af dansk økonomi i perioden frem mod, at IEA offentliggør deres langsigtede prognose i november 2015. Hermed opnås et mere forsigtigt skøn for indtægterne i Nordsøen svarende til en reduktion af provenuet 2020 med ca. 0,3 pct. af BNP i forhold til et scenarie baseret udelukkende på IEA, *jf. figur b*. Scenariet baseret alene på futures-priserne medfører en yderligere reduktion af provenuet med ¼ pct. af BNP. Futures-priserne indeholder som nævnt imidlertid ikke meget information om den mellemfristede udvikling, men inddrages alene for at få opfange information om den seneste tids olieprisfald.

Figur a**Olieprisforudsætninger****Figur b****Indtægter fra Nordsøen i 2020, pct. af BNP**

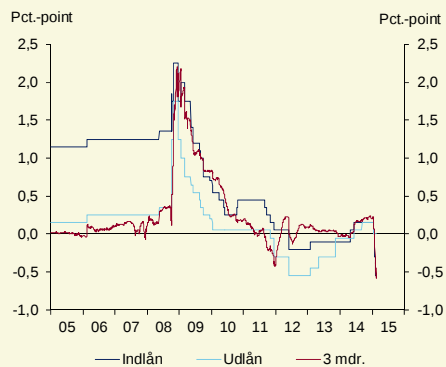
Boks 2.2 (fortsat)**Alternative scenarier for olieprisen frem til 2020****Figur c**
Udviklingen i futurespriser**Figur d**
Volumen oliefutureskontrakter, dagsgennemsnit 2014

Anm.: 1) Efter 2020 indregnes yderligere lineær tilpasning til IEA's skøn i henholdsvis 2030 og 2040, hvorefter den nominelle oliepris antages at stige med inflationen.

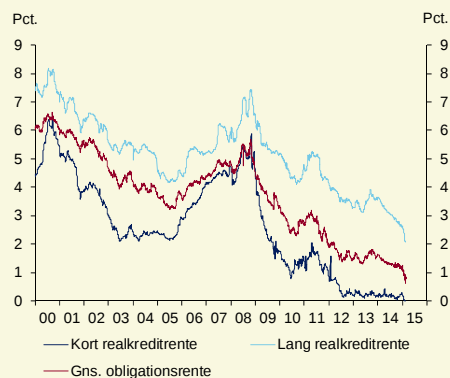
Kilde: Reuters EcoWin, IEA, *World Energy Outlook*, november 2014, og egne beregninger.

Siden udgangen af december 2014 har der været et fald i renteniveauet i euroområdet og Danmark. I Danmark er rentefaldet blevet forstærket af, at Danmarks Nationalbank i slutningen af januar og starten af februar har foretaget en række ensidige rentenedsættelser af hensyn til fastkurspolitikken. Det er sket i kølvandet på en stigende efterspørgsel efter danske kroner i begyndelsen af året efter den schweiziske centralbanks beslutning om at droppe kursloftet over for euroen. Endvidere har ECB lempet pengepolitikken yderligere ved at annoncere et program til opkøb af værdipapirer for 8.500 mia. kr. i perioden frem mod september 2016. Dette har påvirket de korte renter, jf. figur 2.6. I forlængelse heraf og i kombination med de faldende renter i euroområdet er også de danske obligationsrenter faldet, jf. figur 2.7. Det var ikke lagt til grund i *Økonomisk Redegørelse*, december 2014, at pengepolitikken ville blive lempet i det omfang som har været tilfældet i starten af året. Renten på 10-årige statsobligationer er nedjusteret med ca. 1 pct.-point i forhold til vurderingen i december og forventes at forblive meget lav i 2015-16, jf. tabel 2.1.

Figur 2.6
Pengepolitiske rentespænd til euroområdet



Figur 2.7
Danske obligationsrenter



Anm.: I figur 2.6 er "Indlån" spændet mellem Nationalbankens indskudsbevisrente og renten på ECB's stående indlånsfacilitet, "Udlån" er spændet mellem Nationalbankens udlånsrente og ECB's refinansieringsrente, mens "3 mdr." er forskellen mellem Cibor- og Euribor-satserne ved en løbetid på tre måneder.

Kilde: Reuters EcoWin, Realkredit Danmark, Danmarks Nationalbank og egne beregninger.

Tabel 2.1
Eksterne forudsætninger

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Årlig stigning, pct.							
Realt BNP, samhandelspartnere ¹	1,9	2,1	2,3	2,6	2,5	2,5	2,4
Oliepris (Brent), USD pr. td., 2010-priser	99	61	72	81	90	98	106
Dollarkurs, kr. pr. dollar	5,6	6,5	6,6	6,5	6,4	6,3	6,3
Rente på 10-årig dansk statsobligation, pct.	1,4	0,4	0,5	1,4	2,3	3,1	3,9

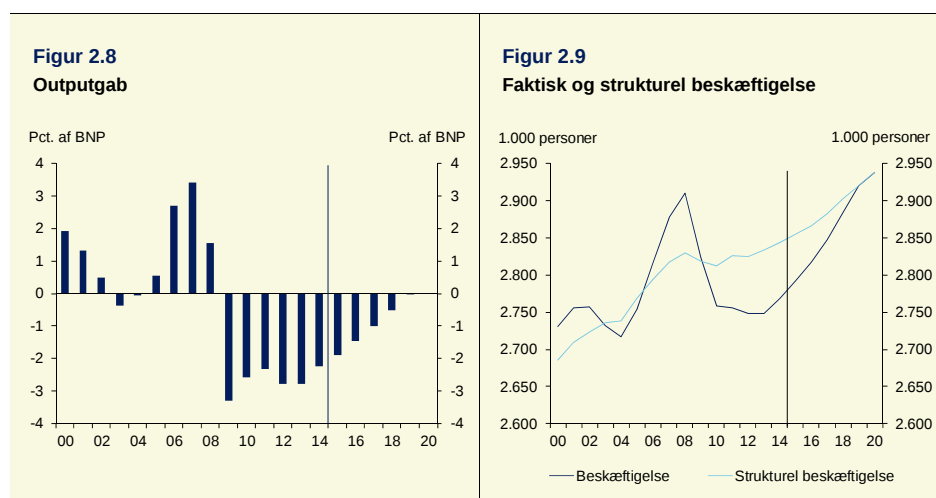
1) Dækker over OECD-lande samt Brasilien, Rusland, Indien, Kina, Sydafrika, Tyrkiet, Indonesien og Mexico.

Kilde: Danmarks Statistik, OECD, og egne beregninger.

2.3 Vækst og beskæftigelse frem mod 2020

For 2017-20 er der tale om et beregningsteknisk forløb, hvor der er forudsat en gradvis normalisering af konjunktursituationen frem mod 2019. Normaliseringen er tæt knyttet til genopretningen af den internationale økonomi, særligt euroområdet.

Forløbet i perioden 2017-20 indebærer en gradvis genopretning af dansk økonomi, hvorved output- og beskæftigelsesgabet lukkes omkring 2019, jf. figur 2.8 og 2.9. I 2020 og fremefter er det forudsat, at væksten i BNP og beskæftigelse svarer til de strukturelle vækstrater. Forudsætningerne fremgår af boks 2.3.



Anm.: Den strukturelle beskæftigelse er et beregnet skøn for beskæftigelsesniveauet i en normal konjunktursituation.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er lagt til grund, at den nuværende genopretningsperiode efter tilbageslaget i den globale økonomi vil tage knap ti år. Genopretning efter finansielle kriser kræver erfaringsmæssigt særligt lang tid. Den hidtidige tilpasning i økonomien minder på flere måder om udviklingen efter overophedningen af dansk økonomi i midten af 1980'erne. Efter en forudgående periode med stigende privatforbrug, kraftig stigning i kreditgivningen og et boomende boligmarked fulgte et langvarigt tilbageslag frem til starten af 1990'erne, hvor blandt andet udviklingen i privatforbruget var afdæmpet. Efter denne periode med tilpasning fulgte igen en periode med fornyet vækst. I perioden fra 1993-2000 voksede BNP således årligt med 3,3 pct. i gennemsnit, blandt andet muliggjort af arbejdsmarkedsreformer og et betydeligt fald i ledigheden.

Boks 2.3**Forudsætninger i den mellemfristede fremskrivning frem mod 2020**

Forudsætninger for den økonomiske politik:

- Den økonomiske politik følger forsigtighedsprincippet. Det betyder, at kun reformer og aftaler, der er fundet flertal for i Folketinget, er indarbejdet i fremskrivningen.
- Regeringens uddannelsesmålsætninger forudsættes gradvist opfyldt frem mod 2020, jf. også Danmarks nationale reformprogram 2015.
- Finanspolitikken tilrettelægges inden for rammerne af budgetloven og Stabilitets- og Vækstpagten og målet om strukturel balance i 2020.
- Inden for rammerne af budgetloven og regeringens mål om strukturel balance på de offentlige finanser i 2020 samt finanspolitisk holdbarhed er der i det mellemfristede forløb plads til en gennemsnitlig realvækst i ressourcerne til offentligt forbrug og forskning og udvikling mv. på ca. 0,7 pct. i gennemsnit årligt i 2015 til 2020.

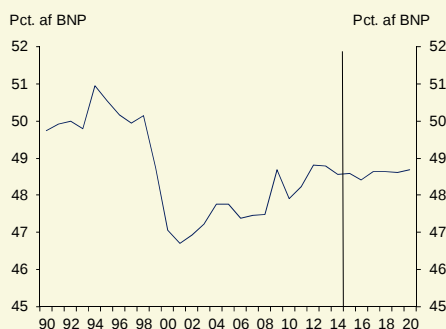
Udvalgte tekniske forudsætninger i fremskrivningen:

- Outputgab og beskæftigelsesgab lukkes gradvist frem mod 2019.
- Timeproduktivitetsvæksten i private byerhverv er 1¼ pct. årligt (strukturelt) og for hele økonomien også tæt på 1¼ pct. årligt i 2017-20. Den potentielle BVT-vækst frem mod 2020 er knap 2 pct. pr. år, hvor det primært er reformer, som øger arbejdsudbuddet, der giver det ekstra vækstbidrag. Inklusive normaliseringen af konjunkturerne er BNP-væksten i gennemsnit omkring 2¼ pct. årligt frem mod 2020.
- Stigende uddannelsesniveau inklusive indfrielse af uddannelsesmålsætningerne bidrager isoleret set til den strukturelle produktivitetsvækst, men primært i perioden efter 2020.
- Den strukturelle bruttoledighed anslås til ca. 3¼ pct. af arbejdsstyrken frem mod 2020.

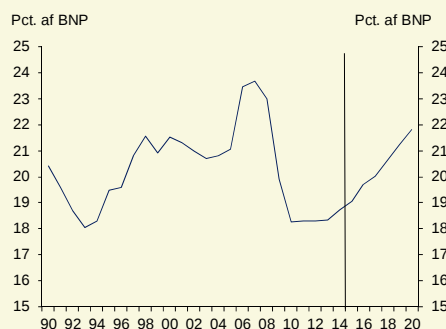
Styrken af genopretningen indtil nu har – ligesom genopretningsforløbet i 1980'erne – blandt andet været dæmpet af udviklingen i det private forbrug. Meget af tilpasningen synes nu at være taget, og igennem 2014 er det private forbrug begyndt at stige igen. Tilpasningen siden 2008 betyder, at privatforbruget atter kan vokse i takt med stigende indkomster frem mod 2020. I fremskrivningen til 2020 er det således lagt til grund, at privatforbruget reelt vokser med knap 2½ pct. om året fra 2016 til 2020. Det skal ses i lyset af stigende beskæftigelse, lønvækst og øgede pensionsudbetalinger. Derimod vil en normalisering af renterne trække ned i den disponible indkomst. Samlet indebærer det, at privatforbruget som andel af BNP er omtrent uændret, jf. figur 2.10.

I takt med konjunkturnormaliseringen er der et potentiale for, at virksomhedernes investeringer kan bidrage til ny fremgang i efterspørgslen. Det understøttes af, at virksomhederne har styrket deres finansielle robusthed de senere år. Herudover bliver investeringsomfanget understøttet af den økonomiske politik, herunder gennem en gradvis nedsættelse af selskabsskattesatsen. I forløbet frem til 2020 er det dermed lagt til grund, at de faste bruttoinvesteringer stiger fra ca. 19¼ pct. af BNP i 2016 til knap 22 pct. af BNP i 2020, jf. figur 2.11. Det medvirker til at genoprette det samlede investeringsefterslæb (herunder også boliginvesteringer), som er skabt i kølvandet på krisen.

Figur 2.10
Forbrug (andel af BNP)



Figur 2.11
De faste bruttoinvesteringer (andel af BNP)



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På baggrund af forudsætningerne om de internationale konjunkturer og udviklingen i de danske markedsandele mv. er der regnet med en vækst i den samlede eksport af varer og tjenester på gennemsnitligt 4½ pct. pr. år i 2016-20. Den stigende efterspørgsel vurderes at føre til en vækst i importen på 5¼ pct. pr. år. Den kraftigere vækst i importen relativt til eksporten skal ses i lyset af, at der ventes en kraftigere vækst i den danske indenlandske efterspørgsel relativt til den indenlandske efterspørgsel i udlandet. Overskuddet på betalingsbalancen bliver dermed reduceret, men vil over hele perioden udvise solide overskud.

Med den forudsatte konjunkturnormalisering og de reformer, der allerede er vedtaget, ventes beskæftigelsen samlet at stige svarende til 190.000 personer fra 2013 til 2020. Mens den demografiske udvikling isoleret set trækker ned i arbejdsstyrken, vurderes allerede gennemførte reformer, herunder tilbagetrækningsreformen i 2011 samt reformerne af skat, førtidspension og fleksjob, kontanthjælp og SU, at øge arbejdsudbuddet, og den strukturelle beskæftigelse vurderes at vokse med ca. 105.000 personer. Herudover ventes konjunkturnormaliseringen at øge beskæftigelsen svarende til 85.000 personer frem mod 2020.

I forbindelse med genopretningen til en normal konjunktursituation er det skønnet, at bruttoledigheden falder til omkring 3¼ pct. af arbejdsstyrken.

Samlet set ventes der på den baggrund en gennemsnitlig vækst i BNP på omkring 2¼ pct. i perioden 2017-20, jf. tabel 2.2. Væksten afspejler en gennemsnitlig vækst i produktionspotentialet (målt ved BVT) på knap 2 pct. i perioden. Fremgangen i produktionspotentialet afspejler en vækst i den strukturelle timeproduktivitet, der i lyset af den lave produktivitetsvækst i 90'erne og 00'erne er anslået til godt 1 pct. Herudover bidrager udviklingen i den strukturelle beskæftigelse med godt ½ pct. årligt, primært som følge af en stigning i den strukturelle arbejdsstyrke. Hertil kommer et konjunkturmæssigt vækstbidrag på 0,3 pct.-point om året, der afspejler lukningen af outputgabets frem mod 2019.

Tabel 2.2
Bidrag til vækst i produktionspotentialet og i faktisk BVT (real)

Gnst. vækst per år, pct.	1991-07	2008-09	2010-13	2014-16	2017-20
Produktionspotentiale (BVT)	2,0	0,6	0,3	1,0	1,9
<i>Heraf bidrag fra</i>					
- Timeproduktivitet (strukturel)	1,5	0,9	0,2	0,6	1,2
- Strukturel ledighed	0,4	0,2	0,1	0,2	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,1	-0,1	0,1	0,3	0,6
- Strukturel arbejdstid	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
Konjunktur	0,2	-3,1	0,1	0,6	0,3
Faktisk BVT	2,1	-2,5	0,4	1,5	2,2
- Nettoafgifter	0,1	-0,5	0,0	0,0	0,0
Faktisk BNP	2,2	-2,9	0,4	1,5	2,2

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

2.4 Makroøkonomiske balancer

De seneste år er overskuddet på betalingsbalancens løbende poster steget markant til knap 7 pct. af BNP, *jf. figur 2.12*. Afdæmpningen af den private indenlandske efterspørgsel har medvirket til at øge den private sektors finansielle opsparing markant i kølvandet på den økonomiske og finansielle krise *jf. figur 2.13*. Niveaulet ligger nu væsentligt over det historiske gennemsnit.

Overskud på vare- og tjenestebalancen skal desuden ses på baggrund af en væsentlig energiekspor på grund af udvindingen af olie og gas i Nordsøen og en vedvarende forbedring af bytteforholdet for danske varer. Hertil kommer, at løn- og formueindkomsten i stor stil har bidraget til det voksende overskud på betalingsbalancen. Det skyldes dels, at Danmark har opbygget en stadig større nettoformue over for udlandet som følge af vedvarende overskud på betalingsbalancen, og dels at sammensætningen af Danmarks aktiver og passiver bidrager væsentligt til overskuddet på formueindkomsten. En stor andel af Danmarks aktiver er placeret i direkte investeringer, som historisk har givet et relativt højt afkast, mens en stor del af passiverne udgøres af gæld, som de senere år har kastet meget beskedne afkast af sig som følge af et lavt renteniveau.

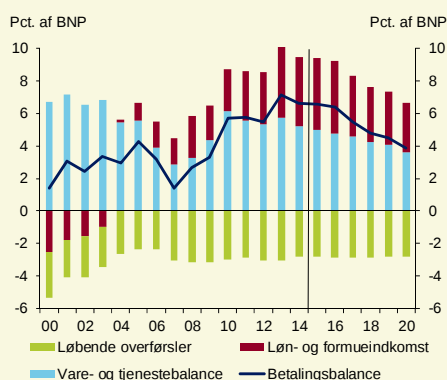
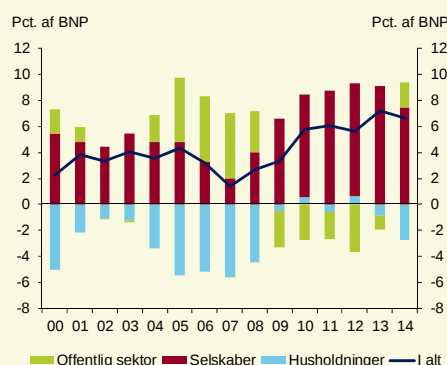
I takt med blandt andet stigende investeringer og forbrug, samt faldende energiproduktion i Nordsøen forudsættes fra 2016 og frem en gradvis reduktion af den private opsparing i pct. af BNP, *jf. tabel 2.3*. Reduktionen af den private sektors opsparingsoverskud modsvares til dels af faldende offentlige underskud frem mod balance i 2020. I hele perioden er det faktiske offentlige underskud mindre end grænsen på 3 pct. af BNP ifølge Stabilitets- og Vækstpagten.

Den samlede effekt af ændringerne i den offentlige og private sektors opsparingsoverskud domineres af reduktionen i den private sektor, så overskuddet på betalingsbalancens løbende poster forventes at falde frem mod 2020. Faldet afspejler primært, at overskuddet på vare- og tjenestebalancen reduceres fra 5¼ pct. af BNP i 2014 til 3½ pct. af BNP i 2020.

Tabel 2.3**Opsparing, investeringer, betalingsbalance og nettoaktiver over for udlandet**

	1990-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pct. af BNP									
Investeringskvote, privat sektor	18,0	15,0	15,7	16,0	17,1	17,3	18,2	18,7	19,3
Opsparingskvote, privat sektor	21,2	23,2	20,2	24,2	25,9	25,4	24,7	24,3	23,1
Privat finansiell opsparing	3,1	8,1	4,4	8,1	8,8	8,1	6,5	5,6	3,7
Offentlig saldo	-0,4	-1,1	1,9	-1,6	-2,6	-2,7	-1,8	-1,1	0,0
Betalingsbalancen, løbende poster	2,5	7,1	6,6	6,6	6,4	5,5	4,8	4,5	3,8
Nettoaktiver, ultimo		38,5	43,9	49,4	54,1	57,6	59,8	61,7	63,1

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 2.12**Betalingsbalancen 2000-20****Figur 2.13****Nettofordringserhvervelse 2000-14**

Anm.: Nettofordringserhvervelsen i alt svarer (bortset fra de normalt små nettokapitaloverførsler til udlandet) til saldoen på betalingsbalancens løbende poster.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 1. Nøgletal for dansk økonomi 2013-2020

Tabel 2.a

Nøgletal for dansk økonomi 2010-2020

	Beregningsteknisk forløb					
	Konjunkturår ¹⁾				Genopretning	Potentiel vækst
	2013	2014	2015	2016	2017-2019 ²⁾	2020 ³⁾
Outputgab og reale vækstrater (pct.)						
Outputgab (pct. af BNP)	-2,8	-2,2	-1,9	-1,4	-0,5 ⁴⁾	0,0
BVT	-0,6	1,0	1,5	2,1	2,3	1,8
BNP	-0,5	1,0	1,6	2,0	2,2	1,8
Efterspørgsel, realvækst, pct.						
Privat forbrug	0,0	0,3	1,8	1,7	2,4	2,1
Offentligt forbrug	-0,5	1,4	1,0	0,1	0,8	0,8
Faste bruttoinvesteringer	0,9	2,9	2,9	5,1	4,8	5,2
Lagerændringer (pct. af BNP)	-0,2	0,3	0,0	0,3	-0,1 ⁴⁾	0,0
Eksport	0,8	2,9	4,0	4,7	4,7	3,6
Import	1,5	4,0	4,9	5,3	5,4	4,8
Arbejdsmarked og produktivitet						
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	0,0	0,3	0,7	0,6	1,0	0,6
Beskæftigelsesvækst (pct.)	0,0	0,7	0,9	0,9	1,2	0,6
Strukturel bruttoledighed (pct. af arbejdsstyrken)	3,9	3,5	3,4	3,3	3,3 ⁴⁾	3,2
Registreret (brutto)ledighed (pct. af arbejdsstyrken)	5,3	4,7	4,5	4,2	3,5 ⁴⁾	3,2
Timeproduktivitet, hele økonomien	0,7	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1
Vækst i BVT pr. beskæftiget	-0,6	0,2	0,7	1,2	1,1	1,2

1) Forløbet i 2015-16 tager udgangspunkt i det teknisk justerede konjunkturgrundlag, jf. boks 2.1.

2) Væksten i 2017-19 er inkl. konjunkturgenopretning.

3) Fra og med 2020 følger BNP-væksten den potentielle vækst.

4) Gennemsnit for perioden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3. Offentlig saldo og gæld frem til 2020

Danmarks EU-henstilling vedrørende uforholdsmæssigt store underskud blev ophævet i juni 2014, og den faktiske saldo skønnes at holde sig inden for Stabilitets- og Vækstpagtens underskudsgrænse på 3 pct. af BNP i de kommende år.

Selvom dansk økonomi er i fremgang, er der fortsat ledige ressourcer i økonomien, og finanspolitikken er på den baggrund i øjeblikket tilrettelagt med henblik på at understøtte økonomien mest muligt inden for de finanspolitiske rammer i budgetloven og i Stabilitets- og Vækstpagten. I takt med at den økonomiske fremgang tager yderligere fart, vil der være behov for gradvist at normalisere den aktuelt lempelige finanspolitik, herunder ved en tilpasning af investeringsniveauerne.

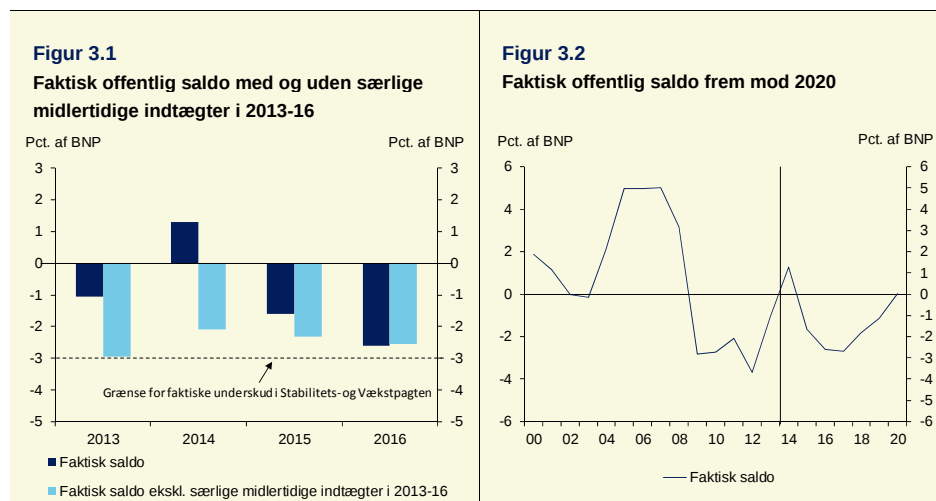
Fra et skønnet strukturelt underskud på ½ pct. af BNP i 2016 forbedres den strukturelle saldo gradvist frem mod 2020, hvor der er strukturel balance mellem de offentlige indtægter og udgifter i 2020. Den offentlige ØMU-gæld skønnes at udgøre knap 37 pct. af BNP i 2020 og holder dermed en bred sikkerhedsmargin til grænsen på 60 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten.

3.1 Den offentlige saldo

Danmarks EU-henstilling vedrørende uforholdsmæssigt store underskud blev ophævet i juni 2014, da det blev vurderet, at underskuddet på den faktiske offentlige saldo var blevet bragt holdbart under grænsen på 3 pct. af BNP, som var hovedkravet i henstillingen.

Danmarks Statistik har opgjort et overskud på den offentlige saldo på knap 24 mia. kr. i 2014 svarende til 1,3 pct. af BNP, *jf. figur 3.1*. Overskuddet er det første siden 2008, men dækker over betydelige engangsindtægter fra omlægningen af kapitalpensionsordninger samt et ekstraordinært højt provenu fra pensionsafkastskatten. Også i 2015, hvor det faktiske underskud skønnes til 1,7 pct. af BNP, påvirkes de offentlige finanser af ekstraordinære indtægter som følge af pensionspakken fra oktober 2014, *jf. boks 3.1*. I 2016, hvor de midlertidige indtægter bortfalder, skønnes et underskud på 2,6 pct. af BNP.

Den faktiske saldo ventes således at udvikle sig inden for rammerne af Stabilitets- og Vækstpagten i 2015-16. De forventede underskud (ekskl. ekstraordinære indtægter) i disse år afspejler, at kapacitetsudnyttelsen i dansk økonomi fortsat ligger under det normale niveau. I det mellemfristede forløb fra 2017-2020 forbedres den faktiske saldo i takt med den forudsatte konjunkturgenopretning, jf. figur 3.2.



Anm.: I figur 3.1 er den faktiske saldo ekskl. særlige midlertidige indtægter korrigeret for engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensioner, udbetaling og omlægning af opsparinger i Lønmodtagernes Dyrtidsfond, omtægning af gennemsnitsrenteprodukter samt fremrykkede ordinære indtægter fra kapitalpensioner, jf. boks 3.1.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Skønnene for de offentlige finanser i 2015-16 tager udgangspunkt i prognosen i *Økonomisk Redegørelse*, december 2014, idet der dog er indregnet beregningstekniske opdateringer, blandt andet justerede oliepris- og renteforudsætninger, samt nye oplysninger om de offentlige finanser.

I forhold til vurderingen i december er den faktiske saldo forbedret med godt 16 mia. kr. i 2015, men er omtrent uændret i 2016. Forbedringen i 2015 skal navnlig ses i lyset en opjustering af de skønnede indtægter fra pensionsafkastskatten afledt af lavere renter i 2015, jf. tabel 3.1. I modsat retning trækker lavere Nordsø-indtægter som følge af olieprisfaldet. De lavere Nordsø-indtægter fører med over i 2016, hvor indtægterne fra pensionsafkastskatten desuden er nedjusteret. I både 2015 og 2016 er de offentlige forbrugsudgifter nedjusteret, jf. afsnit 3.3. På linje med vurderingen i december vurderes den faktiske saldo at holde en vis margin til treprocentsgrænsen i 2016.

Boks 3.1**Midlertidige forhold, der påvirker de offentlige finanser i 2013-16**

Den faktiske saldo er i 2013-15 påvirket af midlertidige indtægter fra omlægning af indestående kapitalpensionsordninger til indestående på den nye alderspensionsordning (28½ mia. kr. i 2013, 60 mia. kr. i 2014 og forventet 6 mia. kr. i 2015) samt fremrykkede ordinære indtægter fra kapitalpensionsafgiften (5¼ mia. kr. i 2013 og 2¼ mia. kr. i 2014) som følge af, at personer over 60 år i højere grad vælger at få udbetalt kapitalpensionen, hvor skattebetalingen er lavere. Fremrykningen af de ordinære indtægter i 2013 og 2014 forudsættes at ske ligeligt fra perioden 2015-19. En tredje midlertidig effekt på den faktiske saldo hidrører fra fremrykket beskatning af indestående i LD på knap 9 mia. kr. i 2015. Indtægterne i 2013 og 2014 er desuden påvirket af midlertidige indtægter fra pensionsafkastsskatten på 2 mia. kr. knyttet til omtegning af gennemsnitsrenteprodukter i pensionsselskaberne.

Mia. kr.	2013	2014	2015	2016
Offentlig saldo				
Omlægning af kapitalpensionsordning	28,5	59,9	6	
Fremrykkede ordinære indtægter fra kapitalpensionsafgiften	5,3	2,3	-1,5	-1,5
Udbetalte midler fra LD			8,9	
Omtægning af gennemsnitsrenteprodukter	2	2		

Tabel 3.1**Faktisk saldo i 2015-16 samt ændringer siden decembervurderingen**

	2015	2016
Mia. kr.		
Økonomisk Redegørelse, december 2014	-49,7	-52,7
+ Ændret skøn for indtægter fra pensionsafkastskat	17,1	-3,1
+ Ændret skøn for Nordsø-indtægter	-5,7	-4,8
+ Ændret skøn for offentligt forbrug ¹⁾ og offentlige investeringer	2,6	4,1
+ Øvrige forhold	3,3	3,3
Danmarks konvergensprogram 2015	-32,4	-53,2
Pct. af BNP		
Økonomisk Redegørelse, december 2014	-2,5	-2,6
Danmarks konvergensprogram 2015	-1,6	-2,6

1) Korrigeret for imputerede bidrag til tjenstemandspensioner og afskrivninger.

Kilde: Egne beregninger.

I forbindelse med overgang til nyt nationalregnskab i september 2014 er der sket flere ændringer i opgørelsen af den offentlige saldo, *jf. boks 3.2*. Samlet set er virkningerne på den offentlige saldo imidlertid begrænsede. Ændringerne indebærer blandt andet, at der ikke længere er forskel på opgørelsen af den offentlige saldo på henholdsvis nationalregnskabsform og EDP-form, som anvendes i indberetninger under proceduren om uforholdsmæssigt store budgetunderskud.

Boks 3.2

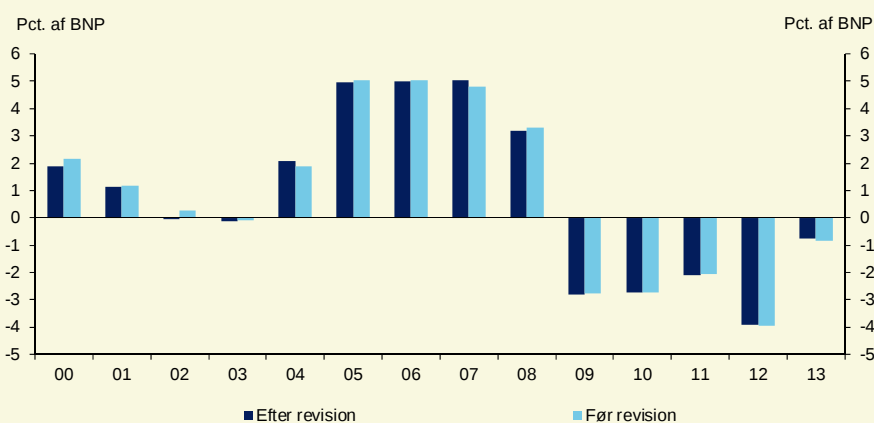
Virkningen på den offentlige saldo af Danmarks Statistiks hovedrevision af nationalregnskabet

Danmarks Konvergensprogram er udarbejdet efter de nye internationale retningslinjer for nationalregnskabet (ESA2010). Overgangen til ESA2010 indebærer en række ændringer i opgørelsen af de offentlige finanser, som både afspejler nye internationale retningslinjer samt forbedrede datakilder og metoder. Revisionen omfatter blandt andet en ændret afgrænsning af sektoren for offentlig forvaltning og service, som den offentlige saldo måles for. Med revisionen er Banedanmark, Skov- og Naturstyrelsen, A/S Øresund og Danmarks Radio flyttet ind under offentlig forvaltning og service, mens blandt andet privat-, fri og efterskoler flyttes mv. fra offentlig forvaltning og service til den såkaldte NPISH-sektor, som er nonprofit institutioner rettet mod husholdninger. Hovedrevisionen har samlet set en relativt begrænset virkning på den offentlige saldo, *jf. figur a*.

Ændringerne indebærer desuden, at der ikke længere er forskel på saldoopgørelsen på nationalregnskabsform og EDP-form (ØMU-saldoen), hvor sidstnævnte indberettes under proceduren for uforholdsmæssigt store underskud. Før revisionen var de historiske afvigelser i de to opgørelser dog begrænsede og udgjorde højst 0,2 pct. af BNP. De tidligere opgjorte afvigelser skyldtes en forskellig behandling af indtægter fra UMTS-licenser og virkning på rentestrømmene som følge af SWAP-arrangementer og nettorentudgifter til infrastrukturinvesteringer.

Figur a

Offentlig saldo



Anm.: Af hensyn til at vise de isolerede effekter som følge af hovedrevisionen er tallene for den offentlige saldo i figur a baseret på tal for den offentlige saldo ved offentliggørelsen af de hovedreviderede tal.
Kilde: Danmarks Statistik.

3.2 Strukturel saldo

Den strukturelle saldo giver et bedre billede af den underliggende udvikling i de offentlige finanser end den faktiske saldo, da der korrigeres for konjunktur og andre midlertidige/ekstraordinære forhold, herunder udviklingen på de finansielle markeder og i olieprisen, som kan give anledning til store udsving i den faktiske saldo.

Finanspolitikken planlægges på den baggrund primært med afsæt i den strukturelle saldo, som også er det centrale styringsmål i budgetloven. Budgetlovens underskudsgrænse for strukturelle underskud på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP gælder i udgangspunktet ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for et givet finansår. Efter fremlæggelsen af finanslovsforslaget i august kan der ikke gennemføres politiske beslutninger, som svækker den strukturelle saldo ud over underskudsgrensen.

Tabel 3.2
Strukturel offentlig saldo

Pct. af BNP	2013	2014 ³⁾	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Offentlig saldo	-1,1	1,3	-1,6	-2,6	-2,7	-1,8	-1,1	0,0
2. Korrektion for konjunkturer	-2,3	-1,9	-1,6	-1,2	-0,9	-0,5	0,0	-
3. Korrektion for særlige poster	1,5	4,0	0,6	-0,9	-1,4	-1,2	-1,0	-
- selskabsskat	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-
- registreringsafgift	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-
- pensionsafkastskat	0,0	1,7	0,8	-0,2	-0,9	-0,9	-0,9	-
- nettorentebetalinger	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
- Nordsø-indtægter	-0,1	-0,3	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1	-
- specielle budgetposter	0,0	-0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-
- øvrige forhold ¹⁾	1,8	3,0	0,6	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-
4. Strukturel saldo (1.-2.-3.)	-0,3	-0,8	-0,7	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	0,0
Memoposter								
Sammenvejlet konjunkturgab ²⁾	-2,9	-2,5	-2,1	-1,6	-1,1	-0,6	0,0	-

1) Indeholder korrektion for PSO-afgiften, forskelle i tilsagnsniveau og afløb for udviklingsbistanden. Herudover korrigeres der for engangsforhold. Øvrige forhold indeholder også en omregning af strukturel saldo i pct. af faktisk BNP til strukturelt BNP.

2) Det anvendte konjunkturgab sammenvejes af output- og beskæftigelsesgab (vægt på hhv. 40 og 60 pct.)

3) Den strukturelle saldo i 2014 er skønsmæssigt korrigeret for virkningen af Danmarks Statistiks foreløbige regnskabsopgørelse.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det strukturelle underskud skønnes at udgøre 0,8 pct. af BNP i 2014 og 0,7 pct. af BNP i 2015, *jf. tabel 3.2*. Finanspolitikken for begge år blev imidlertid tilrettelagt inden for rammerne af budgetloven og den efterfølgende svækkelse afspejler ændrede skøn og forudsætninger, dvs. de er ikke en følge af ændrede regler eller politiske beslutninger. Siden skønnet i december vurderingen er det strukturelle underskud opjusteret med 0,3 pct. af BNP i 2014 og 0,1 pct. af BNP i 2015. Opjusteringen i 2014 afspejler navnlig virkningen af de foreløbige regnskabstal. Hertil kommer en svækkelse af det strukturelle grundlag for Nordsø-indtægter og for pensionsafkastskatten, som fører med over i 2015 og 2016.

På baggrund af tekniske forudsætninger om finanspolitikken skønnes et strukturelt underskud på ½ pct. af BNP i 2016 svarende til grænsen i budgetloven. Underskuddet vurderes således uændret i forhold til vurderingen i december. Det afspejler, at de strukturelle svækkelser, som også påvirker 2014 og 2015, blandt andet modvirkes af lavere skønnede forbrugsudgifter..

I det beregningstekniske forløb efter 2016 er der udsigt til en gradvis forbedring af den strukturelle saldo fra et underskud på 0,4 pct. af BNP i 2017 til balance i 2020. Finanspolitikken tilrettelægges således, at der gradvist skabes afstand til budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP frem mod målet om balance i 2020. De skønnede faktiske underskud holder sig inden for Stabilitets- og Vækstpagtens grænse på 3 pct., men er større end det strukturelle underskud, indtil konjunkturerne genoprettes fuldt. Grænsen for det strukturelle underskud på ½ pct. af BNP er fastlagt ud fra, at dette niveau for den strukturelle saldo som udgangspunkt sikrer, at det faktiske underskud i en normal lavkonjunktur med høj sandsynlighed kan overholde grænsen på 3 pct. af BNP. Af hensyn til at overholde målet om balance mellem offentlige udgifter og indtægter i 2020 er investeringsrammen i 2020 reduceret med ca. 0,1 pct. af BNP i forhold til det seneste mellemfristede forløb.

3.3 De offentlige udgifter og indtægter

Offentlige udgifter

Det samlede offentlige udgiftstryk skønnes at blive reduceret fra ca. 56 pct. af BNP i 2014 til ca. 54 pct. af BNP i 2016, *jf. tabel 3.3*. Frem mod 2020 skønnes de offentlige udgifters andel af BNP at falde yderligere. Faldet skal delvist ses i sammenhæng med normaliseringen af konjunkturerne, som øger BNP og reducerer udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge mv., men afspejler også vedtagne reformer, herunder tilbagetrækningsreformen, som blandt andet reducerer udgifterne til efterløn samt øger arbejdsudbuddet og BNP.

Tabel 3.3
Offentlige udgifter

Pct. af BNP	ESA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Offentlige udgifter		55,9	56,1	55,4	54,1	53,3	52,2	51,4	50,9
- Primære udgifter		54,1	54,5	54,0	52,9	52,0	51,0	50,1	49,6
- Offentligt forbrug	P3	26,7	26,8	26,7	26,2	26,0	25,7	25,3	25,2
- Offentlige investeringer		3,7	3,9	3,8	3,6	3,4	3,3	3,2	3,2
- Heraf bygninger og anlæg m.m.		2,6	2,8	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3
- Heraf forskning og udvikling		1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
- Indkomstoverførsler	D62	18,1	18,2	18,2	17,9	17,6	17,1	16,6	16,3
- Subsidier	D3	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8
- Øvrige primære udgifter		3,4	3,4	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1
- Renteudgifter	D41	1,7	1,6	1,5	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Offentligt forbrug

Det offentlige forbrugsstryk er foreløbigt opgjort til ca. 26¾ pct. af BNP i 2014. Frem mod 2020 ventes de offentlige forbrugsudgifters andel af BNP reduceret til ca. 25¼ pct. Det afspejler blandt andet den forholdsvis mærkbare fremgang i nominelt BNP afledt af genopretningen af konjunkturerne i de kommende år.

Det nominelle offentlige forbrug er nedjusteret med ca. 3½ mia. kr. i 2015 og ca. 5¼ mia. kr. i 2016 sammenlignet med skønnet i *Økonomisk Redegørelse*, december 2014. Nedjusteringen af det nominelle offentlige forbrug afspejler et lavere skøn for pris- og lønudvikling i 2015 i forhold til det forudsatte ved opregningen af de offentlige budgetter for 2015. Hertil kommer et lavere offentligt lønsskøn i 2016 i forhold til hvad der beregningsteknisk var lagt til grund i decembervurderingen.

Skønnet for realvæksten i det offentlige forbrug er nedjusteret fra 1,5 pct. til 1,0 pct. i 2015 i forhold til decembervurderingen. Nedjusteringen af realvæksten afspejler primært, at skønnet for det nominelle offentlige forbrug først er nedjusteret i forhold til de offentlige budgetter i Konvergensprogram 2015, mens den lavere pris- og lønvikling i 2015 delvist var indarbejdet i decembervurderingen.

I 2016 er det beregningstekniske skøn for realvæksten i de offentlige forbrugsudgifter på linje med decembervurderingen skønnet til 0,1 pct. Såfremt der korrigeres for asyludgifter mv. i 2015 vil realvæksten i det offentlige forbrug fra 2015 til 2016 udgøre ca. 0,6 pct., jf. boks 3.3.

Boks 3.3**Realvæksten i det offentlige forbrug i 2016**

Der er frem mod 2020 forudsat en stigning i offentligt forbrug (samt udgifter til forskning og udvikling mv.) på ca. 3 mia. kr. ekstra i gennemsnit årligt eller i alt ca. 20 mia. kr. mere i 2020. Skønnet for realvæksten i det offentlige forbrug kan imidlertid i et enkelt år blive påvirket af tekniske forhold. Dette gælder realvæksten i det offentlige forbrug i 2016, hvor skønnet blev teknisk nedjusteret til 0,1 pct. i *Økonomisk Redegørelse*, december 2014.

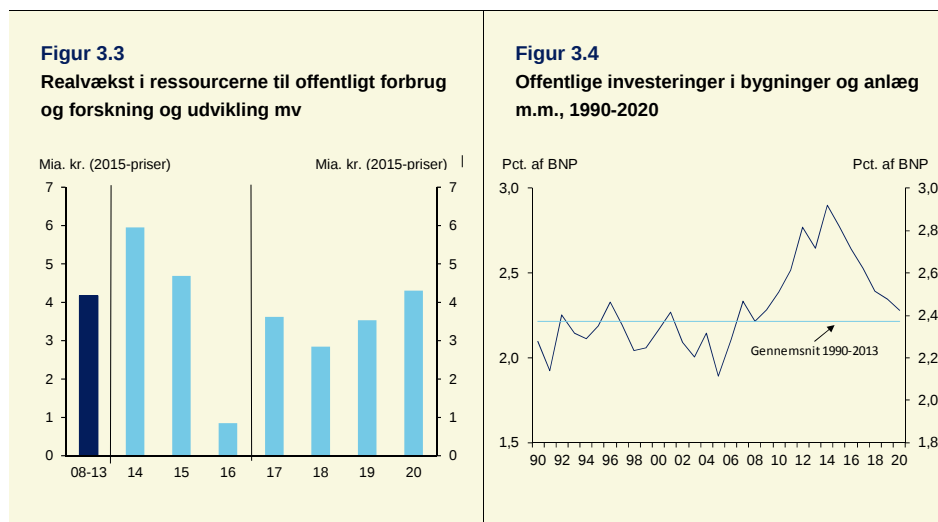
Den relativt lave vækst i det offentlige forbrug fra 2015 til 2016 kan primært henføres til at skønnet for det offentlige forbrug i 2015 isoleret set er opjusteret med ca. 2½ mia. kr. som følge af merudgifter til asylområdet mv.

Opjusteringen af skønnet for realvæksten i det offentlige forbrug i 2015 skal ses i sammenhæng med, at regeringen på finansloven for 2015 foretog en udgiftsneutral omfordeling af midler inden for den samlede udviklingsbistand, således at de øgede udgifter til asylområdet mv., der indregnes som offentligt forbrug, primært blev finansieret via en reduktion af Udenrigsministeriets andel af udviklingsbistanden, der ikke indregnes som offentligt forbrug.

Dette reducerer væksten i det offentlige forbrug i 2016, da det beregningsteknisk er forudsat, at størstedelen af de øgede udgifter til asyl mv. som udgangspunkt er midlertidige og bortfalder i 2016. Denne forudsætning skal ses i lyset af, at udgiftsniveauet til asylområdet mv. i 2015 efter normal praksis er budgetteret etårigt i forbindelse med ændringsforslagene til finanslovsforslaget.

Såfremt der korrigeres for asyludgifter mv. i 2015 vil realvæksten i det offentlige forbrug fra 2015 til 2016 udgøre ca. 0,6 pct.

I det mellemfristede forløb er der forudsat en realvækst i det offentlige forbrug og udgifter til forskning og udvikling mv. på godt 3 mia. kr. om året i perioden fra 2015 til 2020, *jf. figur 3.3*. Frem mod 2020 kan ressourcerne til offentligt forbrug og forskning og udvikling dermed vokse med i alt 20 mia. kr. (2015-priser) målt i forhold til niveauet i 2014.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Offentlige investeringer i bygninger og anlæg

De offentlige investeringer i bygninger og anlæg som andel af BNP skønnes at falde fra 2,8 pct. i 2014 til 2,6 pct. i 2016. Dermed fastholdes de offentlige investeringer på et højt niveau, som ligger markant over det historiske niveau for perioden 1990-2013, jf. figur 3.4.

Der er frem mod 2020 planlagt et fortsat højt investeringsniveau, selvom dette gradvist reduceres i takt med at den økonomiske vækst tager til. Investeringsniveauet følger blandt andet af politiske beslutninger om at fremrykke og øge de offentlige investeringer, blandt andet som følge af Vækstplan DK i foråret 2013. De høje offentlige investeringer har understøttet økonomien i kriseårene.

Siden den seneste mellemfristede fremskrivning af dansk økonomi¹ fra august 2014 er det skønnede niveau for de offentlige investeringer i de kommende år ændret. Det højere skøn for de offentlige investeringer siden vurderingen i august 2014 kan primært henføres til tekniske justeringer, herunder revisionen af nationalregnskabet i efteråret 2014 gennemført af Danmarks Statistik. Hertil kommer, at de planlagte og igangsatte letbaneprojekter fremover indgår som en del af de offentlige investeringer i nationalregnskabet, og at der foreligger nye skøn og oplysninger om investeringsniveauet i de selvejende uddannelsesinstitutioner mv.

Rammen for de offentlige investeringer hæves derfor fuldt finansieret med ½ mia. kr. i 2016 som led i KP15.

¹ Fremskrivningen er dokumenteret i *Opdateret 2020-forløb, august 2014*, som blandt andet dannede grundlag for fastlæggelse af udgiftslofterne for 2018.

Dette indebærer på det foreliggende grundlag, at niveauet for de offentlige investeringer i 2016 skal tilpasses med i størrelsesordenen $\frac{1}{2}$ -1 mia. kr. i 2016 i forbindelse med finanslovsprocessen for 2016. Den forudsatte tilpasning i 2016 udgør i størrelsesordenen 1-2 pct. af de samlede offentlige investeringer i bygninger og anlæg m.m.

For så vidt angår 2017 og frem skønnes på det foreliggende grundlag, at de offentlige investeringer ligger 4-4½ mia. kr. over det forudsatte niveau i 2017 i KP15 faldende til knap 1 mia. kr. i 2019. De offentlige investeringer i bygninger og anlæg forventes således at ligge på ca. 51½ mia. kr. i 2017 (2015-priser).

Det skønnede niveau for de offentlige investeringer er særligt fra 2017 og frem behæftet med usikkerhed blandt andet som følge af muligheder for prisreduktioner og forskydninger i byggeaktiviteten mv. i mellem de enkelte år på f.eks. de store infrastrukturprojekter, sygehusbyggeriet mv. Med afsæt i aktuelle skøn for projektfremdrift mv. vil der evt. skulle ske tilpasninger af de offentlige investeringsniveauer i forbindelse med tilrettelæggelsen af finanspolitikken for 2017 og frem. Nye investeringer frem mod 2020 skal finansieres krone for krone.

Indkomstoverførsler

De offentlige udgifter til indkomstoverførsler skønnes at udgøre godt 18 pct. af BNP i 2015 svarende til de opgjorte udgifter i 2014. Frem mod 2020 ventes indkomstoverførslernes andel af BNP at blive reduceret til omkring 16 pct. af BNP. Det skyldes blandt andet en forventning om faldende udgifter til arbejdsløshedsdagpenge i lyset af den forudsatte gradvise bedring af konjunkturerne og faldende udgifter til efterløn afledt af tilbagetrækningsreformen, idet efterlønsalderen øges gradvist fra 60 til 63 år i perioden 2014-19.

Øvrige udgifter

De offentlige subsidier forventes at blive reduceret fra omtrent 2¼ pct. af BNP i 2014 til ca. 2 pct. af BNP i 2016 og 1¾ pct. af BNP i 2020. Udviklingen afspejler blandt andet et forventet fald i udgifterne til løntilskud og jobrotation mv. De øvrige primære udgifter ventes at udgøre ca. 3¼ pct. af BNP i 2014-16. De offentlige renteudgifter skønnes at blive reduceret fra 1½ pct. af BNP i 2014 til ca. 1¼ pct. af BNP i 2016. Udviklingen i de offentlige renteudgifter skal blandt andet ses i sammenhæng med det lave renteniveau, der reducerer rentebetalingerne i forbindelse med optagelse af ny gæld og refinansiering af eksisterende gæld.

Offentlige udgifter fordelt på funktioner

I opgørelsen af de offentlige udgifters fordeling på udgiftsområder (den funktionelle fordeling), udgør udgifterne til social beskyttelse langt den største udgiftspost i perioden 2011-14, jf. tabel 3.4. Udgifterne til social beskyttelse udgør omkring 25 pct. af BNP og vedrører blandt andet størstedelen af indkomstoverførslerne (folkepension, førtidspension, dagpenge, kontanthjælp mv.) samt driftsudgifter i blandt andet dagsinstitutioner. Udgifterne til sundhedsvæsen og undervisning udgør henholdsvis omkring 9 pct. og 7 pct. af BNP, jf. tabel 3.4.

Tabel 3.4
Offentligt udgiftstryk fordelt på funktioner, 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Pct. af BNP				
Generelle offentlige tjenester	8,2	9,3	7,8	7,6
Forsvar	1,4	1,4	1,3	1,2
Offentlig orden og sikkerhed	1,1	1,0	1,0	1,1
Økonomiske anliggender	3,4	3,7	3,6	3,6
Miljøbeskyttelse	0,4	0,4	0,4	0,5
Boliger og offentlige faciliteter	0,3	0,3	0,3	0,3
Sundhedsvæsen	8,5	8,8	8,7	8,9
Fritid, kultur og religion	1,8	1,9	1,8	1,9
Undervisning	6,9	7,1	7,0	7,4
Social beskyttelse	24,9	24,9	25,1	24,9
Offentlige udgifter i alt²⁾	56,8	58,8	57,1	57,4

Anm.: Under udgifterne til generelle offentlige tjenester indgår tilbagebetalingen af efterlønsbidrag i 2012. 2011-13 afspejler regnskabstal, og 2014 er foreløbige regnskabstal.

2) Opgørelsen af det samlede offentlige udgiftstryk i Danmarks Statistiks opgørelse afviger fra opgørelsen i tabel 3.3 grundet definitoriske forskelle i opgørelsesmetode (i tabel 3.3 indregnes imputerede udgifter i form af afskrivninger og indtægter i form af salg af varer og tjenester på udgiftssiden, hvilket ikke er tilfældet i Danmarks Statistiks opgørelse i tabel 3.4).

Kilde: Danmarks Statistik samt egne skøn og beregninger.

Der foretages ikke en fordeling på udgiftsområder (såkaldt COFOG) i de mellemfristede fremskrivninger af dansk økonomi, men alene en fremskrivning af de realøkonomiske underkomponenter, herunder offentligt forbrug, offentlige investeringer og udgifter til overførselsindkomster.

Regeringen har en række mål på uddannelsesområdet og forskningsområdet, som indebærer, at der prioriteres flere midler til disse områder frem mod 2020. Målene er nærmere beskrevet i Det Nationale Reformprogram (kapitel 4). Indfrielse af målsætninger på uddannelsesområdet vil give anledning til øgede udgifter til SU og en reduktion i arbejdsudbuddet på kort sigt som følge af flere studerende. SU-reformen trækker dog i modsat retning i kraft af et mere velfungerende og effektivt SU-system.

Den demografiske udvikling med et stigende antal ældre øger isoleret set presset på udgifterne til blandt andet sundhed, ældrepleje og folkepension frem mod 2020. Derimod indebærer færre elever i grundskolen isoleret set, at udgiftspresset på folkeskoleområdet reduceres.

Offentlige indtægter

Det offentlige indtægtstryk skønnes at falde fra 57¼ pct. af BNP i 2014 til ca. 51½ pct. af BNP i 2016, *jf. tabel 3.7*. Udviklingen i det samlede indtægtstryk dækker navnlig over et fald i det målte skattetryk afledt af en forventet normalisering af indtægterne fra personskatterne, der er påvirket af ekstraordinære provenuer i årene 2013-15, især på grund af omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen.

Frem mod 2020 forventes de samlede offentlige indtægter at falde yderligere til ca. 51 pct. af BNP. Det afspejler navnlig en reduktion i personskatternes andel af BNP med knap ½ pct. af BNP fra 2016 til 2020.

Personskatteindtægterne er særligt i 2013 og 2014 påvirket af midlertidige provenuer fra omlægningen af eksisterende kapitalpensioner til alderspensionsordningen. De ekstraordinære indtægter er af Skatteministeriet opgjort til 29,2 mia. kr. i 2013². I 2014 er det midlertidige provenu foreløbigt opgjort til ca. 60 mia. kr. i 2014. Yderligere midlertidige indtægter fra fremrykning af ordinære indfrielse af kapitalpensioner skønnes at udgøre godt 5 mia. kr. i 2013 og godt 2 mia. kr. i 2014. Personskatteindtægterne er på den baggrund midlertidigt forøget med ca. 1,8 pct. af BNP i 2013 og skønnes øget med 3,2 pct. af BNP i 2014.

Provenuet fra personskatterne i 2015 ventes ligeledes påvirket af midlertidige forhold. Den såkaldte pensionspakke fra oktober 2014 indebærer en forlængelse af rabatordningen ved omlægning af kapitalpensioner samt en rabatordning ved udbetaling og omlægning af midler fra Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD). Pensionspakken skønnes samlet set at øge de personlige indkomstskatter med ca. 15 mia. kr. i 2015 svarende til ca. ¾ pct. af BNP. Heraf skønnes rabatordningen knyttet til midler i LD at bidrage med knap 9 mia. kr., mens forlængelsen af rabatordningen for omlægning af kapitalpensioner med betydelig usikkerhed skønnes at bidrage med 6 mia. kr., *jf. boks 3.1*.

² Den historiske databank fra Danmarks Statistik, som 2013-tallene er baseret på, indeholder midlertidige indtægter fra kapitalpensionsomlægningen på 28½ kr. i 2013, dvs. en anelse mindre end den seneste opgørelse fra Skatteministeriet.

Tabel 3.5
Offentlige indtægter

Pct. af BNP	ESA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Offentlige indtægter		54,8	57,3	53,7	51,5	50,5	50,4	50,3	50,9
- Skatter og afgifter (skattetryk)		47,8	50,9	47,7	45,7	44,8	44,8	44,7	45,3
- Personskatter mv. ¹⁾		22,5	23,9	21,7	20,9	20,8	20,8	20,7	20,5
- heraf ejendomsværdiskat		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
- Arbejdsmarkedsbidrag		4,4	4,3	4,5	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4
- Pensionsafkastskat		1,1	2,8	1,9	0,9	0,2	0,2	0,2	1,0
- Selskabsskatter		2,7	2,7	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5
- Moms		9,6	9,7	9,7	9,7	9,7	9,8	9,8	9,9
- Ejendomsskat (grundskyld mv.)		1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
- Afgifter ²⁾		5,9	5,7	5,8	5,7	5,5	5,4	5,4	5,4
- Sociale bidrag		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- Renteindtægter	D41	1,3	1,1	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
- Øvrige indtægter		5,7	5,3	5,1	5,0	5,0	4,9	4,8	4,8
<i>Memopost</i>									
- Nordsø-indtægter ³⁾		1,1	0,9	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6

1) Personskatter indeholder kildeskatte (herunder ejendomsværdiskat), vægtafgift fra husholdninger, bo- og arveafgift samt andre personlige skatter. I 2013 og 2014 indgår provenu fra omlægning af indestående på eksisterende kapitalpensionsordninger.

2) Afgifterne er opgjort inklusive afgifter og told mv. til EU.

3) De samlede Nordsø-indtægter udgøres af kulbrinteskate, selskabsskat af kulbrintevirksomhed, rørledningsafgift mv. (til og med 2013) og udbytter fra Nordsøfonden. Nordsø-indtægterne indgår i selskabsskatter, renteindtægter og øvrige indtægter.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Provenuet fra *pensionsafkastskatten* er opgjort til 2¾ pct. af BNP i 2014, hvilket er markant over det beregnede strukturelle niveau på godt 1 pct. af BNP. For 2015 skønnes aktuelt et provenu på knap 2 pct. af BNP. Afkastet på pensionsselskabernes obligationer og afledte aktiver var på baggrund af renteudviklingen ekstraordinært højt i 2014 og ventes også at blive forholdsvis højt i 2015 set i lyset af renteudviklingen i årets begyndelse. Afkastet på aktier var ligeledes markant i 2014 og forventes på baggrund af udviklingen for aktiemarkedene i årets første del samt et skønnet normalafkast for den resterende del af året også at blive forholdsvis højt i 2015.

En del af de senere års relativt høje provenuer fra pensionsafkastskatten (med undtagelse af 2013) er afledt af, at renterne er faldet til det nuværende historisk lave niveau. I takt med at renterne forventes gradvist normaliseret i de kommende år, vil der modsat være en periode med relativt lave provenuer fra pensionsafkastskatten. Udsving i renterne flytter på den måde provenu mellem årene. Det kan have relativt stor betydning for det opgjorte skattetryk og den

faktiske offentlige saldo i enkeltår, mens de realøkonomiske konsekvenser er langt mere begrænsede.

Provenuet fra *selskabsskatter* skønnes med betydelig usikkerhed at falde fra ca. 2¾ til 2½ pct. af BNP fra 2014 til 2016. Det forventede fald skal primært ses i lyset af nedsættelsen af selskabsskattesatsen i forbindelse med Vækstplan DK.

Momsindtægterne skønnes at udgøre omkring 9¾ pct. af BNP i årene 2014-16. *Afgifterne* omfatter primært punktafgifter i form af blandt andet energi- og miljøafgifter, afgifter på nydelsesmidler, cigaretter og spiritus samt PSO-indtægter³. Hertil kommer blandt andet indtægterne fra registreringsafgiften, motorafgifter, tinglysningssafgiften og lønsumsafgiften. Indtægterne fra de øvrige indirekte skatter skønnes at udgøre en svagt faldende andel af BNP fra knap 5¾ pct. i 2014 til ca. 5½ pct. i 2020. Den faldende tendens følger primært af afgiftslempelserne i *Aftaler om Vækstplan DK* samt tilbagerulningen af forsyningssikkerhedsafgiften og lempelserne af PSO i *Aftaler om Vækstpakke 2014*. De kommunale *ejendomsskatter (grundskyld mv.)* skønnes at udgøre ca. 1½ pct. af BNP fra 2014 og frem.

De *offentlige renteindtægter* skønnes at blive reduceret fra godt 1 pct. af BNP i 2014 til ¾ pct. af BNP i 2016. Udviklingen i de offentlige renteindtægter (inklusive udbytter) kan blandt andet henføres til et forventet fald i Den Sociale Pensionsfonds renteindtægter samt lavere udbytter fra Nordsøen. Herudover ventes der faldende indtægter fra Kreditpakken (Bankpakke II) i takt med pengeinstitutternes løbende tilbagebetaling af de af staten ydede kapitalindskud.

Det offentliges indtægter fra olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen skønnes med betydelig usikkerhed at falde gradvist fra knap 1 pct. af BNP i 2014 til ca. 0,3 pct. af BNP i 2016. Udviklingen i statens indtægter fra aktiviteterne i Nordsøen er i høj grad påvirket af ændringer i produktionen og i olieprisen (opgjort i kroner).⁴ Den senere tids mærkbare fald i oliepriserne (opgjort i dollar) er den væsentligste årsag til forventningen om faldende Nordsøindtægter, idet styrkelsen af dollaren over for den danske krone dog trækker i modsat retning.

3.4 Saldoen for de offentlige delsektorer

Underskuddet på statens saldo ventes at udgøre 1,7 pct. af BNP i 2015 og 2,6 pct. af BNP i 2016, *jf. tabel 3.6*. Frem mod 2020 reduceres statens underskud i takt med den forudsatte konjunkturalisering og virkningen af de gennemførte reformer, således at der i 2020 er balance på statens saldo.

³ PSO-indtægterne følger til dels udviklingen i elpriserne, idet PSO-tariffen justeres kvartalsvist for at svare til PSO-støtteudgifterne. Det indebærer, at skønnet for PSO-indtægterne er behæftet med betydelig usikkerhed og kan variere fra år til år.

⁴ Som en tommelfingerregel vil en stigning eller et fald i olieprisen på 10 dollar pr. tonde (svarende til godt 55 kr. med den forventede gennemsnitlige dollarkurs i 2014) isoleret set indebære henholdsvis en stigning og et fald i statens indtægter fra Nordsøen på i størrelsesordenen 2¾ mia. kr.

Tabel 3.6
Offentlig saldo fordelt på delsektorer

Pct. af BNP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Staten	-1,2	1,3	-1,7	-2,6	-2,7	-1,8	-1,1	0,0
Kommuner og regioner	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kilde: Danmarks Statistik og egne skøn.

Saldoen for kommuner og regioner antages beregningsteknisk at udvise balance i hele frem-skrivningen. Den kommunale sektors saldo skal opgjort på kassebasis som udgangspunkt være i balance, men opgjort på nationalregnskabsform kan der i enkelte år være et vist over-skud eller underskud. Saldoen for de sociale kasser og fonde er ligeledes forudsat at være i balance i hele fremskrivningsperioden.

3.5 Den offentlige gæld

Den offentlige ØMU-gæld udgjorde godt 45 pct. af BNP ved udgangen af 2014 og ventes at falde til 40 pct. af BNP i 2015, *jf. tabel 3.7*. Faldet i ØMU-gælden afspejler blandt andet be-slutningen fra 31. januar 2015 om at stoppe for udstedelse af statsobligationer indtil videre. Herudover gælder som udgangspunkt, at et overskud på den offentlige saldo – alt andet lige – fører til en nedbringelse af ØMU-gælden. Store forskydninger i statens indestående i Natio-nalbanken samt ændringer i de statslige fondes beholdning af statsobligationer kan imidlertid medføre, at ØMU-gælden stiger på trods af et offentligt overskud. Det skyldes, at statens konto i Nationalbanken ikke modregnes i opgørelsen af ØMU-gælden, mens fondenes be-holdning af statsobligationer bliver modregnet. I 2014 steg den nominelle ØMU-gæld (dvs. gælden opgjort i kroner) således på trods af et skønnet offentligt overskud i samme år. Det omvendte gør sig gældende i 2015, hvor ØMU-gælden forventes reduceret på trods af et ventet underskud på den offentlige saldo.

Frem mod 2020 ventes gældskvoten at falde til 37 pct. af BNP afledt af den nominelle udvik-ling i BNP. Den offentlige ØMU-gæld holder dermed en bred sikkerhedsafstand til kravet i EU's Stabilitets- og Vækstpagt, hvor grænsen for ØMU-gældskvoten er 60 pct. af BNP.

Tabel 3.7
Den offentlige ØMU-gæld og nettogæld

Pct. af BNP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	13-20
ØMU-gæld (niveau i slutår)	45,1	45,3	39,8	39,4	39,0	38,3	37,0	36,7	
Ændring i ØMU-gældskvoten		0,2	-5,5	-0,4	0,4	-0,7	-1,3	-0,2	-8,4
Bidrag til ændring i ØMU-gældskvoten:									
- Stat og kommuners primære saldo		-2,5	1,1	2,0	2,2	1,3	0,5	-0,5	4,2
- Renteudgifter (netto)		0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5	3,9
- Nominel BNP-vækst		-0,7	-1,0	-1,4	-1,5	-1,8	-1,7	-1,5	-9,4
- Finansielle forhold mv. ¹		2,8	-6,2	-1,6	-1,6	-0,8	-0,7	1,3	-7,0
Offentlig nettogæld ²	2,7	4,0	2,4	4,9	7,0	8,1	8,5	7,9	-
Nettogæld i stat og kommuner ²	2,7	4,0	2,4	4,9	7,0	8,1	8,5	7,9	-

Anm.: Summen af de enkelte bidrag til ændring i ØMU-gældskvoten svarer ikke nødvendigvis præcist til den samlede ændring i ØMU-gældskvoten i det enkelte år grundet afrundinger.

- 1) Finansielle forhold mv. afspejler blandt andet Den Sociale Pensionsfonds beholdning af statsobligationer, som modregnes i den opgjorte ØMU-gæld. Hertil kommer virkningen på ØMU-gælden af indtægter fra omlægning af statslige aktiver (privatiseringer mv.), betalingsforskydninger på skatteområdet, emissionskurstab, genudlån til statsgaranterede enheder mv. Faldet i ØMU-gælden i 2015 afspejler blandt andet beslutningen fra 31. januar 2015 om at stoppe for udstedelse af statsobligationer indtil videre.
- 2) Perioden 2014-20 er beregningsteknisk fremskrevet på baggrund af hhv. udviklingen i den samlede offentlige saldo mv. og udviklingen i stat og kommuners saldo mv.

Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den offentlige nettogæld – som til forskel fra ØMU-gælden inkluderer den offentlige sektors finansielle aktiver – udgjorde ca. 4 pct. af BNP ved udgangen af 2014. Nettogælden ventes at vokse til ca. 5 pct. af BNP frem mod udgangen af 2016, som følge af de skønnede offentlige underskud i 2015 og 2016, og vokse til ca. 8 pct. i 2020.

4. Følsomhedsanalyser og sammenligning med konvergensprogram 2014

Faldet i olieprisen og de pengepolitiske lempelser er med til at understøtte genopretningen af europæisk og dansk økonomi. Risikobilledet er dermed blevet mere balanceret end tidligere, og sandsynligheden for at realisere en fremgang i vækst og beskæftigelse i Danmark er styrket.

For de danske vækstudsigter knytter risici sig især til udviklingen i euroområdet. En hurtigere genopretning af europæisk økonomi, hvor fx lavere renter og oliepriser slår kraftigere igennem både på den danske, indenlandske efterspørgsel og på efterspørgslen fra resten af verden, vil øge væksten og beskæftigelsen de kommende år. Omvendt er der fortsat en mulighed for en langsommere genopretning af europæisk økonomi end forudsat i dette konvergensprogram, hvilket vil svække beskæftigelsen og de offentlige finanser.

Forudsætningerne i konvergensprogrammet vedrørende den internationale økonomi og de finansielle forhold ligger forholdsvis tæt på EU-Kommissionens eksterne forudsætninger. Hvis EU-Kommissionens antagelser lægges til grund for konjunkturgrundlaget, vil prognosen for den danske vækst være omtrent uændret, mens de offentlige finanser vil blive svækket en smule i et sådant forløb. De offentlige finanser vil fortsat holde sig inden for rammerne af budgetloven og de generelle regler i Stabilitets- og Vækstpagten.

4.1 Følsomhedsanalyser

Dansk økonomi er især følsom over for udviklingen i udlandet. En højere udlandsvækst vil umiddelbart styrke eksporten, men vil tillige kunne påvirke danske virksomheders og forbrugeres forventninger og medvirke til større vækst i investeringerne og det private forbrug. Udsigterne netop nu præges også af usikkerhed om udviklingen i olieprisen og renterne, herunder også med hensyn til styrken af det gennemslag, som det vil have på fx privatforbruget. I det følgende præsenteres forskellige scenarier, som illustrerer dansk økonomis følsomhed over for ændrede forudsætninger om udlandsvækst, oliepris og en række andre faktorer,

blandt andet som følge af de krav, der stilles i adfærdskodekset for EU-landenes Stabilitets- og Konvergensprogrammer. Følsomheden illustreres ved, at fremskrivningen sammenlignes med både EU-Kommissionens forudsætninger om den internationale økonomi og finansielle forhold for 2015 og 2016 og ved at sammenligne med såvel et mere positivt som et negativt scenarie i dette konvergensprogram (KP15).

Scenarie med EU-Kommissionens eksterne forudsætninger

Som et alternativt scenarie til forløbet i KP15 er der beregnet et forløb baseret på EU-Kommissionens eksterne forudsætninger i vinterprognosen fra februar 2015, *jf. tabel 4.1*. Forudsætningen vedrørende eksportmarkedsvæksten i KP15 er helt på linje med EU-Kommissionens prognose. Med hensyn til olieprisen er EU-Kommissionens antagelser lidt lavere end forudsætningerne i KP15. For så vidt angår renterne, ligger forudsætningerne tæt på hinanden. De små forskelle i forudsætningerne skal ses i lyset af udviklingen i oliepris og renter, siden EU-Kommissionen fastlagde antagelserne herom i vinterprognosen 2015.

Det alternative scenarie baseret på EU-Kommissionens eksterne forudsætninger giver anledning til omtrent samme BNP-vækst i 2015 og 2016 som i KP15, *jf. tabel 4.2*. Den lavere oliepris i EU-Kommissionens prognose end i KP15 reducerer statens indtægter fra aktiviteter i Nordsøen – som i høj grad er påvirket af ændringer i produktion og oliepris. De lidt højere renter indebærer endvidere et lavere provenu fra pensionsafkastskatten. Det indebærer, at den offentlige saldo bliver reduceret med 0,2 pct. af BNP, men fortsat befinder sig inden for rammerne af Stabilitets- og Vækstpagten.

Tabel 4.1
Eksterne forudsætninger

	2014	2015		2016	
		KP15	EU	KP15	EU
Eksportmarkedsvækst, pct. ¹⁾	4,6	5,2	5,2	5,9	5,9
Råoliepris, USD pr. tønde	99,0	60,7	53,0	72,2	61,5
Kort rente, pct.-point ²⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Lang rente, pct.-point ²⁾	1,2	0,4	0,5	0,5	0,7

Anm.: 1) Eksportmarkedsvæksten for industrivarer, realvæksten i pct. 2) Tabellens tal refererer til europæiske renter. Niveaue for de tilsvarende danske renter er korrigeret, så spændet til euroområdet er uændret i forhold til det forudsatte i Konvergensprogram 2015.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2014 og EU-kommissionens *European Economic Forecast, Winter 2015*.

Tabel 4.2
Alternative forløb

	2014	2015	2016
Konvergensprogram 2015			
BNP-vækst, pct.	1,0	1,6	2,0
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	4,7	4,5	4,2
Offentlig saldo, pct. af BNP	1,3	-1,6	-2,6
ØMU-gæld, pct. af BNP	45,3	39,8	39,4
Alternativt forløb baseret på EU-Kommissionens eksterne forudsætninger			
BNP-vækst, pct.	1,0	1,6	2,1
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	4,7	4,5	4,2
Offentlig saldo, pct. af BNP	1,3	-1,8	-2,8
ØMU-gæld, pct. af BNP	45,3	39,9	39,6

Anm.: Tabellen viser virkningen på den registrerede bruttoledighed.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Positivt og negativt scenarie for udviklingen

Forudsætningen om en fortsat, gradvis genopretning af dansk økonomi i KP15 skal blandt andet ses i lyset af, at væksten er vendt tilbage i euroområdet, og at der er udsigt til øget udenlandsk efterspørgsel fremadrettet. Samtidig styrker den lavere oliepris og de lavere renter både husholdningernes købekraft og reducerer virksomhedernes omkostninger herunder investeringsomkostningerne.

Dansk økonomi er følsom over for udviklingen i udlandet, herunder især i euroområdet. Væksten kan blive stærkere end forudsat. Det kan fx være en følge af et større end ventet gennemslag af den lavere oliepris og ECB's nye pengepolitiske tiltag, der giver udslag i en mere positiv udvikling på de danske eksportmarkeder og i virksomhedernes investeringer samt privatforbruget. På den anden side kan styrken af den europæiske genopretning vise sig svagere end ventet, fx som følge af mindre gennemslag af lavere oliepriser og ECB's kvantitative lempelser, hvilket vil svække væksten i dansk økonomi. Husholdningernes og virksomhedernes forventninger til fremtiden må i denne situation ligeledes forventes at blive svækket, hvilket vil bremse væksten i den indenlandske efterspørgsel. Usikkerheden er illustreret ved at sammenligne grundforløbet i KP15 med to scenarier.

- *Et positivt forløb*, hvor udviklingen i udlandet løfter den danske eksportmarkedsvækst med 1 pct.-point i 2015 og 2016 sammenlignet med KP15. Samtidig øges danske virksomheders investeringsomfang med 2 pct.-point i begge år for at kunne efterkomme en forventet stigning i efterspørgslen. Det svarer til en lidt hurtigere genopretning af investeringskvoten mod sit historiske niveau, som det er set under tidligere vendinger.

- *Et negativt forløb*, hvor eksportmarkedsvæksten forudsættes at blive 1 pct.-point lavere i 2015 og 2016, fx som følge af mindre gennemslag af lavere oliepriser og ECB's kvantitative lempelser, hvilket også svækker væksten i den indenlandske efterspørgsel som følge af svækket tillid. Væksten i det danske privatforbrug forudsættes i dette scenarie at blive ½ pct.-point lavere i begge år og erhvervsinvesteringerne 1 pct.-point lavere i begge år svarende til en langsommere genopretning af forbrugs- og investeringskvoterne mod det historiske niveau.

I det positive scenarie vil den større udlandsvækst og større investeringsomfang øge væksten i dansk BNP med godt 0,3 pct.-point i både 2015 og 2016. Væksten vil samlet set blive 4¼ pct. over de to år, hvilket vil være den kraftigste fremgang siden 2006-07. Ledigheden vil samtidig være lavere og falde kraftigere igennem begge år. Den offentlige saldo vil blive forbedret som følge af større indtægter og færre udgifter afledt af større aktivitet. I det negative scenarie vil BNP-væksten i Danmark falde med omkring 0,3 pct.-point i både 2015 og 2016. Samtidig vil ledigheden være højere, og den offentlige saldo vil forværres, *jf. tabel 4.3*. Danmark vil også i denne situation planlægge finanspolitikken efter at overholde kravene i budgetloven og Stabilitets- og Vækstpagten.

Tabel 4.3
Alternative forløb

	2014	2015	2016
Konvergensprogram 2015			
BNP-vækst	1,0	1,6	2,0
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	4,7	4,5	4,2
Offentlig saldo, pct. af BNP	1,3	-1,6	-2,6
ØMU-gæld, pct. af BNP	45,3	39,8	38,4
Positivt scenarie			
BNP-vækst	1,0	1,9	2,4
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	4,7	4,3	3,9
Offentlig saldo, pct. af BNP	1,3	-1,5	-2,3
ØMU-gæld, pct. af BNP	45,3	39,5	38,8
Negativt scenarie			
BNP-vækst	1,0	1,2	1,6
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	4,7	4,6	4,6
Offentlig saldo, pct. af BNP	1,3	-1,8	-3,1
ØMU-gæld, pct. af BNP	45,3	40,2	40,3

Anm: Tabellen viser den registrerede bruttoledighed.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

4.2 Sammenligning med konvergensprogram 2014

Vækstforløbet i 2015 og 2016 er omtrent det samme som forventet i konvergensprogrammet for 2014 (KP14), men tempoet er lidt langsommere. Der skønnes en vækst i BNP på omkring 1,6 pct. af BNP i 2015 og 2 pct. i 2016, hvilket er 0,3 pct.-point lavere i 2015 og marginalt lavere i 2016 sammenlignet med KP14.

Der var overskud på den offentlige saldo i 2014, hvor der i KP14 var ventet et underskud på omkring 1½ pct. af BNP. Det skal ses i sammenhæng med, at de midlertidige indtægter fra omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen blev højere end forventet i 2014, samt ekstraordinært store indtægter fra pensionsafkastskatten. Der skønnes også et mindre offentligt underskud i 2015 end i KP14, hvilket blandt andet kan henføres til øgede indtægter fra pensionsafkastskatten som følge af lavere renter samt Pensionspakken, som forlænger muligheden for at omlægge kapitalpensioner med skatterabat til 2015 og giver alle over 60 år med en pensionsopsparing i Lønmodtagernes Dyrtidsfond mulighed for at få pensionsopsparingen udbetalt i 2015 med en skatterabat. I 2016 bortfalder de midlertidige indtægter fra Pensionspakken, og i lighed med KP14 skønnes det offentlige underskud at holde en vis margin til 3-procentgrænsen.

Alle politiske aftaler indgået siden udarbejdelsen af KP14 er vedtaget inden for de samme rammer for den offentlige økonomi som i KP14, jf. også afsnit 5.2. Det giver derfor ikke anledning til ændringer i den mellemfristede fremskrivning til 2020. I både KP14 og KP15 er der balance på den offentlige saldo i 2020, jf. tabel 4.4.

Det lavere niveau for ØMU-gælden i forhold til KP14 afspejler blandt andet beslutningen fra 31. januar 2015 om at stoppe for udstedelse af danske statsobligationer indtil videre, samt at den offentlige saldo i 2014 og 2015 i KP15 skønnes væsentligt forbedret i forhold til KP14, jf. kapitel 3. I 2020 ventes gælden at være i omegnen af 37 pct. af BNP med god margin til 60 pct.-grænsen i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

Siden KP14 har Danmarks Statistik endvidere offentliggjort et hovedrevideret nationalregnskab, som afspejler nye internationale retningslinjer (ESA2010) samt forbedrede datakilder og metoder. Hovedrevisionen indebærer først og fremmest et højere niveau for nominelt BNP, men realvæksten er samlet set omtrent uændret, jf. *Økonomisk Redegørelse*, december 2014. Effekten på den offentlige saldo er ligeledes ret begrænset. Det nye og hovedreviderede nationalregnskab giver ikke anledning til et væsentligt ændret syn på tilstanden i dansk økonomi, blandt andet er vurderingen af outputgabet kun ændret marginalt som følge af de nye oplysninger samt en række modeltekniske opdateringer. Outputgabet vurderes nu at være marginalt mindre end i KP14 trods svagere vækst i 2014-15, hvilket blandt andet hænger sammen med en lidt gunstigere beskæftigelsesudvikling end vurderet i KP14.

Tabel 4.4**Ændringer i forhold til Konvergensprogram 2014**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Årlig ændring i pct.								
Real BNP-vækst								
KP14	0,4	1,6	1,9	2,1	2,2	2,4	2,5	1,7
KP15	-0,5	1,0	1,6	2,0	1,9	2,4	2,4	1,8
Ændring	-0,9	-0,6	-0,3	-0,1	-0,3	0,0	-0,1	0,1
Pct. af BNP								
Outputgab (pct. af BVT)								
KP14	-2,8	-2,5	-2,0	-1,5	-1,0	-0,5	0,0	0,0
KP15	-2,8	-2,2	-1,9	-1,5	-1,0	-0,5	0,0	0,0
Ændring	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlig saldo¹⁾								
KP14	-0,9	-1,4	-3,0	-2,3	-1,6	-1,0	-0,6	0,1
KP15	-1,1	1,3	-1,6	-2,6	-2,7	-1,8	-1,1	0,0
Ændring	-0,1	2,7	1,3	-0,4	-1,1	-0,9	-0,5	-0,1
Offentlig ØMU-gæld								
KP14	44,5	43,2	44,3	43,8	43,0	41,5	39,4	38,8
KP15	45,1	45,3	39,8	39,4	39,0	38,3	37,0	36,7
Ændring	0,6	2,1	-4,5	-4,4	-4,0	-3,2	-2,4	-2,1

1) Inklusive midlertidige indtægter fra blandt andet omlægning af kapitalpensionsordningen i 2013-15.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

5. Langsigtet fremskrivning og holdbarhed

Den økonomiske politik er tilrettelagt med udgangspunkt i langsigtet holdbarhed. Frem mod 2020 planlægges finanspolitikken med henblik på at nå centrale mellemfristede mål for finanspolitikken, herunder mindst strukturel balance på de offentlige finanser. I et beregningsteknisk forløb for udviklingen herefter vil den økonomiske politik kunne fastholdes i et holdbart forløb.

Holdbarheden dækker over, at der i en periode efter 2030 er udsigt til, at det strukturelle underskud overstiger $\frac{1}{2}$ pct. af BNP og gradvist vokser til $1\frac{1}{2}$ pct. af BNP omkring 2045. I årene herefter forbedres de offentlige finanser igen med de givne antagelser. Forværringen af den offentlige saldo frem mod 2045 er blandt andet en følge af en længere gennemsnitlig pensionsperiode for de personer, der bliver pensionister fra 2013 og frem mod midten af århundredet end både tidligere og senere generationer.

Den langsigtede fremskrivning er ikke udtryk for planlagt politik, da den aktuelle mellemfristede planlægningsperiode alene går frem til 2020. Der er således ikke i 2020-planen taget stilling til, hvordan den økonomiske politik skal planlægges efter 2020, sådan at kravene i budgetloven overholdes.

5.1 Udviklingen efter 2020

Den mellemfristede fremskrivning i konvergensprogrammet bygger på et forløb, der indregner vedtagen politik og en gradvis konjunkturalisering frem mod 2020. I årene efter 2020 bygger fremskrivningen på beregningstekniske principper, herunder vedrørende befolkningsudviklingen og den gradvise udtømmning af de danske olie- og gasressourcer i Nordsøen, *jf. boks 5.1*.

Den økonomiske politik frem mod 2020 er planlagt med udgangspunkt i finanspolitisk holdbarhed. Derved vil den planlagte politik kunne fastholdes i et holdbart forløb i årene efter 2020, herunder ved en uændret skatte- og afgiftsbelastning og en uændret videreførelse af de offentlige udgifter, sådan at udgifterne pr. person i en given alder følger den generelle lønudvikling (dog med korrektion for "sund aldring").

Der er indregnet en gradvis stigning i tilbagetrækningsalderen som følge af reglerne for leve-tidsindeksering i Velfærdsaftalen fra 2006 og Tilbagetrækningsreformen fra 2011.

Boks 5.1

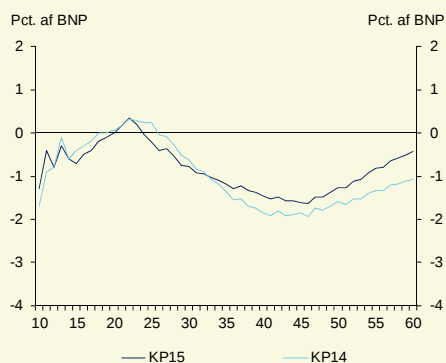
Principper for fremskrivning efter 2020

De principper, der lægges til grund for fremskrivningen efter 2020, afspejler overordnet en fremskrivning af strukturerne i økonomien, som de ser ud i 2020, hvortil kommer virkningerne af besluttede initiativer, der rækker længere frem i tid:

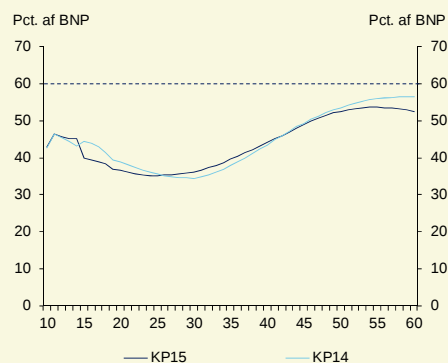
- De nominelle udgifter til offentligt forbrug fremskrives ud fra et princip om, at udgifterne pr. bruger følger lønudviklingen, og at brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på de offentlige ydelser. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og det offentlige nettovarekøb udgør en fast andel af det offentlige forbrug.
- Satserne for offentlige overførselsindkomster reguleres med lønstigningen i den private sektor, så kompensationsgraderne overordnet set er konstante.
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst er som udgangspunkt konstante. Andelene reguleres dog for de forventede virkninger af uddannelsesmålsætningerne samt vedtagne reformer, herunder særligt på tilbagetrækningsområdet.
- De offentlige bruttoinvesteringer fremskrives, så forholdet mellem den offentlige kapitalbeholdning (brutto) og den offentlige produktion af varer og tjenester som udgangspunkt er konstant efter 2020.
- Offentlige subsidier og overførsler (netto) til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Bortset fra virkninger af vedtagen skattepolitik er der indregnet uændret skattebelastning efter 2020, i den forstand at skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes, mens punktafgifter mv. i kronebeløb beregningsteknisk antages at stige med prisudviklingen. Ejendomsbeskatningen antages at følge værdien af den samlede boligmasse svarende til ca. uændret BNP-andel fra 2020.
- Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktionen af olie og gas. Olieprisforudsætningerne på længere sigt er beskrevet i kapitel 2.
- Der er indregnet et fald i energiintensiteter i forbrug og produktion, som afspejler løbende effektiviseringsforbedringer i energiforbruget samt energiaftalen fra 2012.
- Der er antaget en gradvis normalisering af renterne. Den 10-årige rente på statsobligationer forudsættes således at stige til 3,9 pct. i 2020 og yderligere til 4,5 pct. i 2025 og være uændret derefter.

I det beregningstekniske forløb holder de strukturelle underskud sig inden for budgetlovens grænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP frem mod 2030. I perioden herefter vil der med uændret politik være udsigt til, at det strukturelle underskud vokser til $1\frac{1}{2}$ pct. af BNP frem mod 2045 og herefter mindskes igen – den såkaldte hængekøje-udfordring, jf. figur 5.1. Den aktuelle finanspolitiske planlægningsperiode går kun frem til 2020, og de beregnede underskud er hverken udtryk for, at der planlægges efter eller forventes underskud, der overskrider grænsen i budgetloven. Den økonomiske politik vil i forbindelse med kommende mellemfristede planer blive fastlagt efter, at budgetloven overholdes i hele planlægningsperioden.

Figur 5.1
Strukturel saldo



Figur 5.2
Offentlig ØMU-gæld



Kilde: Danmarks Statistisk og egne beregninger.

Hængekøje-udfordringen afspejler blandt andet en længere gennemsnitlig pensionsperiode for de personer, der bliver pensionister fra 2013 og frem mod midten af århundredet end både tidligere og senere generationer. Med velfærdsaftalen fra 2006 blev det besluttet, at stigende restlevetid for 60-årige skal afspejle sig i flere år på arbejdsmarkedet, og at pensionsalderen derfor skal reguleres med stigningen i levetiden. Princippet er videreført i tilbagetrækningsreformen fra 2011. Aftalen indebærer, at efterlønsalderen hæves med $\frac{1}{2}$ år i hvert af årene 2014-19 og igen i 2022 og 2023, så efterlønsalderen er 64 år i 2023, og at folkepensionsalderen hæves med $\frac{1}{2}$ år i årene 2019-22, så folkepensionsalderen er 67 år i 2022. Fra henholdsvis 2027 og 2030 øges aldersgrænserne for efterløn og folkepension i takt med restlevetiden for 60-årige, sådan at pensionsperioden gradvist bliver ført tilbage til 14½ år, *jf. boks 5.2*. Som følge af den kraftige stigning i levetiden efter 1995 vil tilpasningen af pensionsperioden via justeringer af aldersgrænserne for efterløn og folkepension først være fuldt indfaset på langt sigt.

Reguleringen af aldersgrænserne indebærer, at de, der går på pension i dag og i de kommende mange år, kan regne med flere år på pension end såvel tidligere generationer som kommende generationer, der først går på pension efter midten af dette århundrede. Derved vil der gradvist opstå et stigende pres på de offentlige finanser, i takt med at antallet af pensionister øges i forhold til antallet af beskæftigede. Indtil levetidsindekseringen er fuldt gennemført, oparbejdes en offentlig gæld, som fører til en stigning i renteudgifterne som andel af BNP. Denne stigning indebærer en tilsvarende forværring af den strukturelle saldo i det beregningstekniske forløb.

Den strukturelle saldo forværres også af en faldende olie- og gasproduktion og dermed offentlige indtægter fra Nordsøen. Over tid vil et stigende provenu fra skat af pensionsudbetalinger trække i den modsatte retning og dermed bidrage til at stabilisere den offentlige saldo.

Frem mod 2025 falder den offentlige ØMU-gæld ifølge fremskrivningen til et niveau på knap 35 pct. af BNP. Herefter vil ØMU-gælden i en periode vokse igen, mens ØMU-gælden igen falder på langt sigt, hvor der er udsigt til offentlige overskud i fremskrivningen. Under hele fremskrivningsforløbet fastholdes en afstand til Stabilitets- og Vækstpagtens grænse på 60 pct. af BNP, *jf. figur 5.2*.

Boks 5.2**Betydning af levetidsindeksering for den finanspolitiske holdbarhed**

Tilbagetrækningsaftalen og levetidsindekseringen indebærer, at det forventede antal år med mulighed for folkepension gradvist føres tilbage til et niveau på omkring 14½ år. Formålet med levetidsindekseringen er at sikre, at bedre helbred og længere forventet levetid fører til flere år på arbejdsmarkedet, og dermed mindske det pres på de offentlige finanser, der ville opstå, hvis stigende levetid alene førte til flere år som pensionist.

Ifølge aftalen skal nye efterløns- og folkepensionsalderne som følge af levetidsindekseringen besluttes af Folketinget. Det skal første gang ske i 2015 med virkning for efterlønsalderen i 2027 og folkepensionsalderen i 2030 og derefter igen hvert femte år. Aldersgrænserne vil højst kunne sættes op med ét år ad gangen.

Levetidsindekseringen bidrager isoleret til at styrke de offentlige finanser varigt med omkring 3 pct. af BNP, svarende til godt 60 mia. kr. i forhold til en situation, hvor efterlønsalderen og folkepensionsalderen alene forhøjes til henholdsvis 64 år og 67 år. Den strukturelle saldo vil på den baggrund være forbedret med 1 pct.-point i 2035 i forhold til et forløb uden levetidsindeksering af aldersgrænserne. Levetidsindekseringen leverer således et helt afgørende bidrag til holdbare offentlige finanser.

5.2 Finanspolitisk holdbarhed

De centrale mellemfristede mål for finanspolitikken er, at der skal være mindst strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, at holdbarhedsindikatoren (HBI) altid skal være positiv, samt at den offentlige gæld skal holde en sikkerhedsafstand til grænsen på 60 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten.

Skønnet for den strukturelle saldo i 2020 og for holdbarhedsindikatoren (HBI) – som udgjorde henholdsvis 0,05 pct. af BNP og 0,0 pct. af BNP i KP14 – blev opdateret i forbindelse med *Opdateret 2020-forløb*, august 2014. Det gav anledning til en beskedent svækkelse af den strukturelle saldo i 2020 og en styrkelse af holdbarheden på ca. 0,2 pct. af BNP, *jf. tabel 5.1*.

Siden den mellemfristede fremskrivning fra august 2014 er den strukturelle saldo i 2020 og holdbarheden især påvirket af ændrede forudsætninger vedrørende olieprisen og renter, der trækker i hver i sin retning på saldoen i 2020 i KP15-forløbet. Betydningen af ændrede renteforudsætninger er beskrevet nærmere i boks 5.3. Forudsætningerne om oliepriser er beskrevet i kapitel 2.

Udover lavere forventninger til de statslige provenuer fra produktionen i Nordsøen svækkes den strukturelle saldo i 2020 af, at der er blevet fremrykket mere provener til 2014 fra omlægning af kapitalpensioner til alderspension end tidligere skønnet. Det provener optræder dermed ikke i 2020. Omvendt styrker blandt andet færre efterlønsmodtagere samt opdaterede

oplysninger om de beskæftigedes arbejdstid henover alder isoleret set saldoen i 2020 og den langsigtede holdbarhed.

Samlet set trækker de opdaterede forudsætninger i retning af en lille svækkelse af saldoen i 2020 i KP15 (ca. 0,1 pct. af BNP). På den baggrund er niveauet for de offentlige investeringer i 2020 i henhold til forsigtighedsprincippet tilpasset nedad med ca. 0,1 pct. af BNP for at sikre strukturel balance i 2020.

Den strukturelle saldo er med de opdaterede forudsætninger opgjort til 0,0 pct. af BNP i 2020, mens holdbarhedsindikatoren samlet er forbedret med 0,2 pct. af BNP i forhold til KP14. Udviklingen i de offentlige finanser er dermed holdbar.

Tabel 5.1

Ændringer i holdbarhedsindikatoren (HBI) fra KP14 til KP15

	Strukturel saldo i 2020	HBI
	Pct. af BNP	Pct. af BNP
Konvergensprogram 2014	0,05	0,0
Justeringer vedr. befolkningsfremskrivning, uddannelsesadfærd, olie- og gasproduktion mv., august 2014	-0,05	+0,2
Opdateret 2020-forløb, august 2014	0,0	0,2
Lavere oliepriser og Nordsøprovenuer	-0,25	-0,1
Ændrede renteforudsætninger	+0,2	-0,1
Kapitalpensionsprovenu fremrykket til 2014	-0,1	0,0
Nye data for aldersfordelt arbejdstid	0,0	+0,1
Færre tilmeldte til efterløn	0,0	+0,05
Øvrige forhold under ét	+0,05	+0,05
Tilpasning af det offentlige investeringsniveau	+0,1	0,0
Konvergensprogram 2015	0,0	0,2

Kilde: KP14, opdateret 2020-forløb, august 2014 og egne beregninger.

Den positive holdbarhedsindikator dækker over en periode med tiltagende pres på de offentlige finanser fra 2020 til omkring 2040 og en forbedring derefter med de anvendte forudsætninger. Genopretningen af den offentlige saldo i fremskrivningen efter omkring 2040 hviler blandt andet på den forudsætning, at Folketinget hvert femte år resten af århundredet øger pensionsalderen på linje med indekseringsmekanismen, og at dette har de forudsatte virkninger på øget arbejdsudbud og beskæftigelse.

Boks 5.3**Betydningen af ændrede renteforudsætninger**

De seneste års rentefald er fortsat og renterne er faldet til et lavere niveau end tidligere forudsat. I KP14 blev det lagt til grund for den mellemfristede fremskrivning, at der ville ske en normalisering af den 10-årige statsrente til et niveau på 4,75 pct. i 2020 og derefter. I KP15 er det langsigtede renteniveau nedjusteret til 4,5 pct., og tilpasningen til dette langsigtede renteniveau antages at være mere gradvis. Således forudsættes den 10-årige rente på statsobligationer at stige til 3,9 pct. i 2020 og yderligere til 4,5 pct. i 2025 for herefter at være uændret.

Niveauet på 4,5 pct. på langt sigt svarer til gennemsnittet for den 10-årige statsrente i perioden 1995-2013 (4,4 pct.) og indebærer en langsigtet merrealrente på 1¼ pct. i forhold til en nominel BNP-vækst på 3,2 pct. Det er på linje med den gennemsnitlige merrealrente i Danmark over den lange periode fra 1950 på 1-1¼ pct.

Ændrede renter påvirker de offentlige finanser dels via de offentlige renteudgifter og -indtægter, dels via husholdningernes positive og negative kapitalindkomst (rentefradrag mv.), dels via beskatningen af pensionsafkast mv.

Samlet set indebærer de ændrede renteforudsætninger, at den offentlige saldo i 2020 isoleret set styrkes med ca. 0,2 pct. af BNP. Den positive virkning skyldes primært, at virkningen af lavere offentlige renteudgifter samt af mindre negativ nettokapitalindkomst i husholdningerne (lavere rentefradrag mv.) overstiger virkningen af lavere skatteindtægter af afkastet på den rentebærende del af pensionsformuen (blandt andet som følge af, at pensionsafkastskatten på 15,3 pct. af renteindtægter fra obligationer i pensionsporteføljen er ca. det halve af skatteværdien af den samme renteudgift for de husholdninger, der har optaget gælden).

Holdbarhedsindikatoren reduceres en smule med 0,1 pct. af BNP, når både de statslige renter og det forudsatte afkast på pensionsformuen på langt sigt reduceres parallelt. Når virkningen på holdbarhedsindikatoren er svagt negativ, i modsætning til virkningen på den strukturelle saldo i 2020, skyldes det blandt andet, at den lavere forrentning af pensionsformuen på sigt reducerer de private pensionsudbetalinger og derigennem skatteindtægterne herfra (mens udgifter til indkomstafhængige pensionsydelse stiger). Denne negative effekt optræder i det store og hele først efter 2020.

Dertil kommer, at en lavere rente indebærer større vægt på den fremtidige udvikling (mindre diskontering) i opgørelsen af holdbarhedsindikatoren. Konkret får de underskud på den offentlige saldo, der forekommer i forløbet i en længere periode fra 2030 til 2060, større vægt. Det modgås dog af, at de fremskrevne overskud på meget langt sigt ligeledes indgår med en større vægt i opgørelsen.

6. Offentlige finanser og institutionelle rammer

Den økonomiske politik planlægges inden for de overordnede rammer, der følger af budgetloven og 2020-planen (herunder den seneste mellemfristede fremskrivning) samt Stabilitets- og Vækstpagten. Rammerne sætter konkrete mål for den offentlige økonomi i form af finanspolitisk holdbarhed og mindst balance på den strukturelle offentlige saldo i 2020. Målene understøttes af flerårige udgiftslofter, idet der løbende fastsættes udgiftslofter for en fireårig fremadrettet periode for stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne fastsættes på baggrund af en mellemfristet fremskrivning, som baseres på et forsigtighedsprincip, og dermed kun indregner virkninger af reformer og tiltag, der er fundet flertal for i Folketinget.

I forbindelse med finansloven for 2015 blev der vedtaget udgiftslofter for finansåret 2018, som er det nye fjerde loftsår. Udgiftslofterne kan justeres i forbindelse med fx ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem stat, kommuner og regioner. Lofterne er i udgangspunktet fastsat i reale termer, men vil løbende blive opregnet til det pågældende finansårs pris- og lønniveau. De er også underlagt løbende vurderinger og kontrol med henblik på at sikre overholdelse, herunder både af Folketinget og De Økonomiske Råd. Overholdelsen understøttes af sanktionsmekanismer, og budgetoverholdelsen er styrket i de senere år.

6.1 Institutionelle rammer

Med budgetloven fra 2012 er den strukturelle offentlige saldos rolle som centralt finanspolitisk styringsmål lovfæstet. Budgetloven operationaliserer finanspagtens balancekrav, således, at det årlige strukturelle underskud højst må udgøre ½ pct. af BNP, svarende til Danmarks nationalt fastsatte mellemfristede finanspolitiske målsætning (MTO). Budgetlovens hovedelementer fremgår af *boks 6.1*.

Boks 6.1**Hovedelementer i budgetloven**

- Inden for rammerne af en holdbar finanspolitik opstilles et balancekrav til de samlede offentlige finanser. Den strukturelle saldo må højst udvise årlige underskud på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for et givet år, medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder. Der indføres en automatisk korrektionsmekanisme ved væsentlige skønnede afvigelser fra balancekravet i et givet år.
- Udgiftslofter skal understøtte, at de overordnede finanspolitiske mål indfries. Lofterne sætter bindende rammer for udgifterne i stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne vedtages i Folketinget og dækker en løbende 4-årig periode. Tiltag til bedre økonomistyring og økonomiske sanktioner skal understøtte overholdelse af lofterne.
- De Økonomiske Råd skal løbende (årligt) vurdere, om den økonomiske politik overholder målet for den strukturelle saldo, og om udgiftslofterne overholdes og er afstemt med de mellemfristede mål.

Budgetlovens underskudsgrænse gælder i udgangspunktet ved fremsættelsen af finanslovsforslaget for et givet år. Efter fremlæggelsen af finanslovsforslaget i august kan der ikke gennemføres politiske beslutninger, som svækker den strukturelle saldo ud over underskudsgrænsen. Der igangsættes en forpligtende korrektionsmekanisme, hvis der er udsigt til en væsentlig afvigelse (på mindst $\frac{1}{2}$ pct. af BNP) fra det mellemfristede mål, dvs. et strukturelt underskud på mindst 1 pct. af BNP.

Den samlede økonomiske politik – fastkurspolitikken og en stabilitetsorienteret finanspolitik – har over en lang årrække givet anledning til en stabil samfundsøkonomisk udvikling. De centrale pejlemærker for den økonomiske politik er følgende:

Danmark har siden 1982 ført *fastkurspolitik* over for først D-Mark og siden 1999 over for euroen. Med fastkurspolitikken er pengepolitikken alene indrettet efter at holde en stabil kronekurs over for euro. Det skaber stabile vilkår for borgere og virksomheder og sikrer lave og stabile inflationsforventninger. Den økonomiske politik bidrager med en ansvarlig og stabilitetsorienteret linje til at sikre troværdighed om fastkurspolitikken, hvilket understøtter et fortsat lavt renteniveau.

Finanspolitikken skal bidrage til en stabil økonomisk udvikling. Den planlægges med henblik på at sikre, at de årlige strukturelle underskud ikke overstiger $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, og at der er mindst strukturel balance på den offentlige saldo i 2020. Finanspolitikken fastlægges under hensyntagen til, at de offentlige finanser skal være holdbare på lang sigt (holdbarhedsindikatoren HBI skal altid være mindst nul), og den offentlige gæld skal holde en bred sikkerhedsafstand til kravene i Stabilitets- og Vækstpagten. Finanspolitikken er med budgetloven underlagt et forsigtighedsprincip, som indebærer, at den planlagte udvikling i de offentlige udgifter udelukkende kan tage afsæt i de reformer og tiltag, der er fundet flertal for i Folketinget.

Udgiftspolitikken understøtter overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger. Det sker især gennem fastsættelsen af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, der dækker ca. $\frac{3}{4}$ af de samlede offentlige udgifter. Det forudsatte forløb for de offentlige udgifter frem mod 2020 bidrager til, at der opnås strukturel balance i 2020. Udgiftslofterne understøtter, at de offentlige

udgifter udvikler sig i overensstemmelse med målsætninger og prioriteringer i de mellemfristede planer.

Skattepolitikken er primært baseret på en skattereform fra juni 2012, som sænker skatten på arbejde med i alt godt 14 mia. kr. frem mod 2022 og derigennem styrker arbejdsudbuddet og de offentlige finanser. Aftalerne om *Vækstplan DK* fra foråret 2013 indebærer en reduktion i en række afgifter på virksomhederne og en gradvis reduktion af selskabsskatten frem mod 2016. Aftalerne i tilknytning til *Vækstpakke 2014* indebar en lempelse i energiafgifter rettet mod at skabe bedre erhvervsvilkår. Disse lempelser er fuldt finansieret ved blandt andet højere personskatter og omprioritering af diverse puljer.

6.2 Budgetloven og bedre udgiftsstyring

Budgetloven bidrager til at styrke udgiftsstyringen, idet der med virkning fra 2014 er indført bindende og flerårige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Det bidrager til at sikre, at der grundlæggende er troværdig finansiering af de offentlige udgifter fremadrettet. For nuværende er der ved lov fastsat udgiftslofter for perioden 2015-18.

Overholdelse af udgiftslofterne understøttes af økonomiske sanktioner, der er beskrevet nærmere i boks 6.2. For kommuner og regioner omfatter sanktionerne en reduktion af det statslige bloktilskud, hvis de indgåede økonomiaftaler og vedtagne budgetter ikke overholdes. For staten gælder det, at hvis det statslige udgiftsloft overskrides i et givet år, så skal udgiftsloftet for det efterfølgende år som udgangspunkt reduceres tilsvarende.

Udgiftsskred på det kommunale område var en af de væsentligste årsager til, at væksten i det offentlige forbrug i 90'erne og 00'erne blev højere end planlagt. De senere års brud med tendensen til udgiftsskred i kommunerne tyder på, at de nye styringsmekanismer – med mulighed for økonomiske sanktioner – har haft en understøttende effekt for budgetoverholdelsen.

Udgiftslofterne for det nye fjerde loftsår er fastlagt med udgangspunkt i den mellemfristede fremskrivning af dansk økonomi fra august 2014, mens lofterne for 2015-2017 tilsvarende tog udgangspunkt i den mellemfristede fremskrivning, der blev udarbejdet med fastsættelsen af lofterne første gang i 2013. Hertil er lofterne for 2015-2017 ved lov justeret svarende til de marginale virkninger af *Aftale om Vækstpakke 2014* mv. Lofterne er fastsat i overensstemmelse med budgetlovens finanspolitiske mål om årlige strukturelle underskud på højst ½ pct. af BNP og er baseret på forsigtighedsprincippet. Der er således en kobling mellem den offentlige forbrugsvækst, der er planlagt og fundet finansiering til i det mellemfristede forløb, og udgiftspolitikken givet ved de konkrete udgiftslofter.

De vedtagne udgiftslofter ligger i udgangspunktet fast. Hvis der træffes beslutning om yderligere reformer eller tiltag, kan konsekvenserne indarbejdes i de mellemfristede fremskrivninger og dermed give mulighed for justeringer af de konkrete lofter. Tilsvarende kan diskretionære skatteændringer give anledning til ændringer i udgiftslofterne. Sådanne justeringer af lofterne kræver i disse tilfælde fremsættelse af ændringsforslag til den gældende lov om udgiftslofter, som efterfølgende skal vedtages af Folketinget.

De konkrete udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for årene 2015-18 fremgår af *tabel 6.1*. De fastsatte udgiftslofter kan justeres administrativt i forbindelse med fx ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem stat, kommuner og regioner. Lofterne er fastsat i reale termer, idet de løbende vil blive opregnet til det skønnede pris- og lønniveau for det pågældende finansår.

Under det statslige delloft for indkomstoverførsler er der indregnet en udsvingsbuffer på 5 mia. kr. i 2018 til uforudsete udsving i udgifterne svarende til ca. 2 pct. af det samlede delloft for indkomstoverførsler. Udsvingsbufferen på 5 mia. kr. er højere end den indregnede udsvingsbuffer på 1 mia. kr. årligt i forbindelse med loftfastsættelsen for 2014-17. Opbygningen af udsvingsbufferen er på linje med budgetloven, der lægger op til en gradvis opbygning af reserver til at håndtere merudgifter til indkomstoverførsler mv. Udsvingsbufferens størrelse i 2018 skal ses i sammenhæng med opfølgningen på de fastsatte udgiftslofter for 2014-17, hvor de skønnede udgifter er nedjusteret væsentligt siden loftfastsættelsen.

Som udgangspunkt tilskrives hele væksten i de offentlige driftsudgifter det statslige driftsudgiftsloft, mens de regionale og kommunale udgiftslofter fastholdes på det reale niveau. I forbindelse med det årlige bloktilskudsaktstykke er der mulighed for at omprioritere mellem det statslige og det kommunale og regionale driftsudgiftsloft og dermed tage højde for omprioriteringer aftalt i forbindelse med de årlige økonomiaftaler og finansloven.

Tabel 6.1**Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for perioden 2015-18**

Mia. kr. (2015-priser)	2015	2016	2017	2018
Statsligt delloft for driftsudgifter	190,1	191,6	195,8	199,3
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	257,6	258,2	259,0	256,3
Det kommunale udgiftsloft	234,7	234,7	234,7	234,7
Det regionale delloft for sundhedsudgifter	104,7	104,7	104,7	104,7
Det regionale delloft for udviklingsopgaver	3,0	3,0	3,0	3,0

Kilde: Finanslov for finansåret 2015.

Loftfastsættelsen er behæftet med fremskrivningsusikkerhed, herunder især aktivitetsudsving og tidsmæssige forskydninger af udgifter. Hvis de offentlige finanser udvikler sig værre end forventet, skal der som udgangspunkt gennemføres finanspolitiske stramninger, som sikrer overholdelse af de finanspolitiske mål. Det vil være op til en konkret politisk beslutning, om det skal ske via lavere udgifter, højere skatter eller nye reformer. Hvis den strukturelle saldo udvikler sig bedre end forudsat, giver det mulighed for at lempe finanspolitikken fremadrettet. De vedtagne udgiftslofter ligger dog fast og bidrager dermed til at sikre, at udgifterne ikke stiger på kort sigt, selvom de offentlige finanser forbedres mere end ventet.

De årlige finanslove og økonomiaftaler med kommuner og regioner skal holde sig inden for de fastlagte lofter. Samtidig må de loftsbelagte udgifter på regnskaberne for stat, kommuner

og regioner ikke overskride de vedtagne lofter. Hvis lofterne ikke overholdes, kan der iværksættes en række sanktionsmekanismer i såvel stat som kommuner og regioner, *jf. boks 6.2*.

I forbindelse med forslaget til finanslov for 2016 vil der i august 2015 blive fremsat forslag til udgiftslofter for det nye fjerde loftsår 2019. I december vil udgiftslofterne for 2019 blive vedtaget i forbindelse med vedtagelsen af finansloven for 2016. For en detaljeret beskrivelse af processen med udarbejdelse og opdatering af udgiftslofter henvises til *boks 6.3*, Danmarks konvergensprogram 2014.

Boks 6.2

Sanktionsmekanismer i forbindelse med udgiftslofterne

På det statslige område er sanktionsmekanismen knyttet til udgiftsopfølgningen i løbet af året og den efterfølgende udgiftskontrol for finansåret. Hvis det statslige udgiftsloft overskrides i et givet år, skal loftet for det efterfølgende år som udgangspunkt reduceres tilsvarende.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler indeholder en reserve til dækning af eventuelle midlertidige merudgifter (på 1 mia. kr. årligt i 2014-17). Fra 2018 er denne buffer øget til 5 mia. kr. fra 2018. Permanente merudgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler skal redresseres fremadrettet.

For kommuner og regioner er sanktionsmekanismen både knyttet til aftale- og budgetoverholdelse. En del af det samlede aftalte bloktilskud (3 mia. kr. for kommunerne og 1 mia. kr. for regioner) er betinget af, at henholdsvis kommuner og regioner samlet budgetterer inden for økonomiaftalernes rammer. En eventuel reduktion af bloktilskuddet vil ske kollektivt, med mulighed for individuelle reduktioner.

Hvis de regnskabsmæssige serviceudgifter for kommunerne under ét overskrider budgettet, reduceres bloktilskuddet i det følgende år tilsvarende, hvilket vil ske som en kombination af individuelle og kollektive nedsættelser. Det kan konkret aftales, at regnskabet vurderes i forhold til aftaleniveauet i stedet for budgettet. Tilsvarende sanktionsmekanismer gælder de regnskabsmæssigt bogførte nettodriftsudgifter for regionerne.

Bilagstabeller i henhold til EU's "Code of Conduct"

Tabel 1a
Makroøkonomiske nøgletal

	2014	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Mia. kr.	Årlig ændring i pct.							
Realt BNP	1.816,2 ¹⁾	-0,5	1,0	1,6	2,0	1,9	2,4	2,4	1,8
Nominelt BNP	1.914,0	1,1	1,5	2,5	3,6	3,8	4,6	4,6	4,1
Vækstkomponenter									
Privat forbrug	870,1 ¹⁾	0,0	0,3	1,8	1,7	2,3	2,4	2,4	2,1
Offentligt forbrug	492,2 ¹⁾	-0,5	1,4	1,0	0,1	0,9	0,6	0,7	0,8
Faste bruttoinvesteringer	344,3 ¹⁾	0,9	2,9	2,9	5,0	4,1	6,0	5,7	5,1
Lagerændringer ²⁾		-0,2	0,3	0,0	0,3	-0,2	0,1	0,0	0,0
Eksport	996,6 ¹⁾	0,8	2,9	4,0	4,7	5,4	4,5	4,0	3,6
Import	895,5 ¹⁾	1,5	4,0	4,9	5,3	6,1	5,4	4,6	4,8
Bidrag til BNP-vækst									
		Pct.-point							
Indenlandsk efterspørgsel		0,0	1,1	1,7	1,8	2,2	2,5	2,6	2,3
Lagerændringer ²⁾		-0,2	0,3	0,0	0,3	-0,2	0,1	0,0	0,0
Nettoeksport		-0,3	-0,4	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	-0,1	-0,5

1) Opgjort i kædede 2010-værdier. Vækstrater er ligeledes opgjort via kædeindeks.

2) Bidrag til BNP-vækst.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1b
Priser

	2014	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Niveau	Årlig ændring i pct.							
BNP-deflator	105,4	1,5	0,5	0,9	1,6	1,9	2,2	2,1	2,3
Privat forbrugs-deflator	106,8	1,0	0,7	0,6	1,6	1,9	2,2	2,0	2,1
Forbrugerprisindeks	106,7	0,8	0,6	0,5	1,6	2,0	2,3	2,2	2,3
HICP-indeks	106,0	0,5	0,4	0,4	1,6	1,9	2,4	2,1	2,2
Nettoprisindeks	106,2	0,9	0,8	0,6	1,6	1,9	2,2	2,1	2,2
Offentlig forbrugs-deflator ¹⁾	104,2	0,9	0,4	0,9	1,5	2,1	2,7	2,5	2,6
Investeringspriser	105,1	0,2	0,8	1,2	2,2	1,4	1,7	1,7	1,8
Eksportpriser	103,9	0,8	-1,7	0,3	1,6	1,9	1,8	1,8	1,9
Importpriser	104,6	-0,6	-1,6	0,2	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7

Anm.: For alle prisindeks gælder, at 2010=100.

1) Ændringen i deflatoren fra 2013 til 2014 afspejler seneste kvartalsvise opgørelse af nationalregnskabet.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1c
Arbejdsmarked

	2014	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Niveau	Årlig ændring i pct.							
Beskæftigelse (1.000 personer)	2.768,4	0,0	0,7	0,9	0,9	1,1	1,3	1,3	0,6
Udførte arbejdstimer (mio. timer)	3.976,7	-0,4	0,7	0,9	0,9	0,9	1,2	1,4	0,7
		Pct.							
Ledighed (pct.), harmoniseret EU- definition ¹⁾		7,1	6,8	6,4	6,0	5,5	5,0	4,6	4,6
	Niveau	Årlig ændring i pct.							
Mandeproduktivitet (1.000 kr.) ²⁾	656,0	-0,5	0,3	0,7	1,1	0,8	1,1	1,1	1,2
Timeproduktivitet (kr.) ³⁾	456,7	-0,1	0,3	0,7	1,1	0,9	1,2	1,0	1,0
Aflønning af ansatte (mia. kr.) ⁴⁾	1.012,5	1,3	2,1	2,6	3,0	3,4	4,0	4,3	3,8
Aflønning pr. beskæftiget ⁵⁾	393,0	1,3	1,4	1,7	2,1	2,3	2,7	3,1	3,2

1) Tallet svarer til den EU-harmoniserede ledighed i pct. af arbejdsstyrken, som bygger på Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelse (AKU). Den (strukturelle) ledighed er estimeret til knap 3½ pct. i 2015 baseret på den nationale ledighedsdefinition.

2) Beregnet som reelt BNP pr. beskæftiget, hvor BNP er opgjort i kædede værdier.

3) Beregnet som reelt BNP pr. udført arbejdstime, hvor BNP er opgjort i kædede værdier.

4) Opgjort i årets priser, dvs. der er tale om nominelle vækstrater i lønsummen.

5) Opgjort som aflønning af ansatte pr. beskæftiget lønmodtager.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1d
Sektorbalancer

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pct. af BNP								
Betalingsbalancen	7,1	6,6	6,6	6,4	5,5	4,8	4,5	3,8
<i>Heraf:</i>								
- Vare- og tjenestebalance	5,7	5,2	5,0	4,8	4,6	4,3	4,1	3,6
- Løbende overførsler og formueindkomster	1,4	1,4	1,6	1,6	0,9	0,5	0,4	0,2
- Kapitalposter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Privat finansiel opsparing	8,2	4,7	8,2	9,0	8,2	6,6	5,6	3,8
Offentlig finansiel opsparing	-1,1	1,9	-1,6	-2,6	-2,7	-1,8	-1,1	0,0
Statistisk diskrepans	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2a
Offentlige finanser (EDP-form)

	2014	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Mia. kr.	Pct. af BNP							
Nettofordrings- erhvervelse i delsektorer									
Samlet offentlig sektor (EDP-form)	36,3	-1,1	1,3	-1,6	-2,6	-2,7	-1,8	-1,1	0,0
Statslig sektor	36,3	-1,2	1,3	-1,6	-2,6	-2,7	-1,8	-1,1	0,0
Kommunal sektor	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige finanser (S13)									
Samlede indtægter	1.103,4	54,8	57,3	53,7	51,5	50,5	50,4	50,3	50,9
Samlede udgifter	1.067,1	55,9	56,1	55,4	54,1	53,2	52,2	51,4	50,9
Samlet offentlig saldo	36,3	-1,1	1,3	-1,6	-2,6	-2,7	-1,8	-1,1	0,0
Renteudgifter	28,5	1,7	1,6	1,5	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3
Primær saldo, EU- definition ¹⁾	64,8	0,7	2,8	-0,2	-1,4	-1,5	-0,6	0,3	1,3
Ekstraordinære poster/one-off ²⁾		1,5	4,0	0,6	-0,9	-1,4	-1,2	-1,0	0,0
Offentlige indtægter									
Samlede skatter og afgifter ³⁾	980,3	47,7	50,7	47,6	45,6	44,6	44,5	44,5	45,1
Produktions- og importskatter	321,2	16,8	16,6	16,7	16,6	16,5	16,5	16,5	16,5
Løbende indkomst- og formueskatter	653,9	30,6	33,8	30,5	28,7	27,8	27,8	27,7	28,3
Kapitalskatter	3,7	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Obligatoriske sociale bidrag ⁶⁾	1,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Renteindtægter mv. ⁵⁾	26,5	2,0	1,7	1,1	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1
Øvrige (residual) ⁶⁾	96,5	5,1	4,9	5,0	5,0	4,9	4,8	4,8	4,7
Samlede indtægter	1.103,4	54,8	57,3	53,7	51,5	50,5	50,4	50,3	50,9
p.m.: Skattetryk ¹⁾	983,4	47,8	50,9	47,7	45,7	44,8	44,7	44,7	45,3

Tabel 2a (fortsat)

Offentlige finanser (EDP-form)

	2014	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Mia. kr.	Pct. af BNP							
Offentlige udgifter									
Lønsum og forbrug i produktionen	503,3	26,2	26,4	26,2	25,7	25,5	25,1	24,8	24,7
- Lønsum	317,9	16,8	16,9	16,5	16,2	16,0	15,8	15,6	15,5
- Forbrug i produktionen	185,3	9,4	9,5	9,7	9,5	9,5	9,3	9,2	9,2
Samlede sociale overførsler	378,4	19,7	19,7	19,7	19,4	19,1	18,5	18,1	17,8
- Sociale overførsler i naturalier ⁶⁾	29,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
- Indkomstoverførsler	348,7	18,1	18,2	18,2	17,9	17,5	17,1	16,6	16,3
Renteudgifter	28,5	1,7	1,6	1,5	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3
Subsidier	42,2	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8
Brutto kapitalakkumulation	68,0	3,7	3,8	3,6	3,5	3,3	3,2	3,1	3,1
Kapitaloverførsler	9,9	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4
Øvrige (residual) ⁶⁾	56,0	3,1	2,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8
Samlede udgifter	1.067,1	55,9	56,1	55,4	54,1	53,2	52,2	51,4	50,9
p.m.: Offentligt forbrug	513,4	26,7	26,8	26,7	26,2	26,0	25,7	25,3	25,2

- 1) Defineret som EDP-definition af offentlig saldo plus EDP-definition af renteudgifter.
- 2) De ekstraordinære poster er baseret på beregningen af den strukturelle saldo og inkluderer midlertidige udsving i provenuerne fra pensionsafkastskatten, Nordsøen, nettorenter, selskabsskatter og andre særlige poster.
- 3) Defineret som summen af produktions- og importskatter, løbende indkomst- og formueskatter samt kapitalsskatter. Indeholder med andre ord ikke obligatoriske sociale bidrag, der traditionelt indgår i skattetrykket.
- 4) Indeholder ikke frivillige og imputerede sociale bidrag, idet disse ikke indgår i skattetrykket.
- 5) Indeholder renteindtægter samt udbytter og jordrente mv.
- 6) Danmarks Statistik offentliggør ikke tal for alle undergrupperne (P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9(ekskl. D.91), D.6311, D.63121, D.63131, D.29+D.4 (ekskl. D.41)+D.5+D.7+D.9+P.52+P.53+K.2+D.8), og der udarbejdes ikke skøn i fremskrivningerne for disse enkeltkomponenter.
- 7) Defineret som summen af produktions- og importskatter (inkl. EU-ordninger), løbende indkomst- og formueskatter, kapitalsskatter og obligatoriske sociale bidrag.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2b
Indtægter og udgifter ved uændret politik

	2014	2014	2015	2016	2017	2018
	Mia. Kr.	Pct. af BNP				
Samlede indtægter ved uændret politik	1098,1	57,4	53,6	51,3	50,4	50,3
Samlede udgifter ved uændret politik	1074,1	56,1	55,3	54,3	53,7	52,9

Tabel 2c
Korrektioner til offentlig udgiftsvækst i henhold til EU's udgiftsregel

	2014	2014	2015	2016	2017	2018
	Mia. Kr.	Pct. af BNP				
Udgifter til EU-programmer fuldt modsvaret af indtægter fra EU-midler	0	0	0	0	0	0
Konjunkturbetingede udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse	19,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8
Diskretionære indtægtsforanstaltninger	-6,6	-0,3	0,2	0,0	0,0	-0,1
Lovbestemte indtægtsforøgelse	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Anm.: De konjunkturbetingede udgifter til ledighed består af udgifterne til a-dagpenge samt til ledige med bistandsydelse.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 3
Funktionel fordeling af offentlige udgifter

	COFOG	2013	2014
		Pct. af BNP	
Generelle offentlige tjenester	1	7,8	7,6
Forsvar	2	1,3	1,2
Offentlig orden og sikkerhed	3	1,0	1,1
Økonomiske anliggender	4	3,6	3,6
Miljøbeskyttelse	5	0,4	0,5
Boliger og offentlige faciliteter	6	0,3	0,3
Sundhedsvæsen	7	8,7	8,9
Fritid, kultur og religion	8	1,8	1,9
Undervisning	9	7,0	7,4
Social beskyttelse	10	25,1	24,9
Samlede offentlige udgifter ¹⁾	TE	57,1	57,4

Anm.: Der udarbejdes ikke prognoser og fremskrivninger af den funktionelle fordeling af de offentlige udgifter. Prognoseerne og fremskrivningerne fokuserer på den realøkonomiske fordeling af de offentlige udgifter. 2013 afspejler regnskabstal, og 2014 er foreløbige regnskabstal.

- 1) Opgørelsen af det samlede offentlige udgiftstryk i Danmarks Statistiks opgørelse afviger fra opgørelsen i bilagstabel 2a grundet definatoriske forskelle i opgørelsesmetode (i tabel 2a indregnes imputerede udgifter i form af afskrivninger og indtægter i form af salg af varer og tjenester på udgiftssiden, hvilket ikke er tilfældet i Danmarks Statistiks opgørelse).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 4
Dekomponering af offentlig ØMU-gæld

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pct. af BNP								
Offentlig gæld	45,1	45,3	39,8	39,4	39,0	38,3	37,0	36,7
Ændring i offentlig gældskvote ¹⁾	-0,4	0,2	-5,5	-0,4	-0,4	-0,7	-1,3	-0,2
Ændring i offentlig gæld ²⁾	0,0	0,9	-4,4	1,0	1,0	1,0	0,4	1,2
Bidrag til ændring i offentlig gæld								
Primær balance ³⁾	0,7	3,4	-0,2	-1,4	-1,5	-0,6	0,3	1,3
Renteudgifter ⁴⁾	1,7	1,5	1,5	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3
Øvrige forhold (residual) ⁵⁾	-2,4	-4,0	-5,7	1,1	1,3	0,3	-1,3	-1,5
p.m. Implicit rente af gæld ⁶⁾	3,9	3,4	3,3	3,2	3,2	3,4	3,8	3,8
Andre relevante gældsbegreber								
Statens konto i Nationalbanken ⁷⁾	8,3	11,1	4,7	4,0	-	-	-	-
Offentlig nettogæld ⁸⁾	2,7	4,0	2,4	4,9	7,0	8,1	8,5	7,9
Nettogæld i stat og kommuner ⁸⁾	2,7	4,0	2,4	4,9	7,0	8,1	8,5	7,9

1) Ændringen i gældskvoten er defineret som $G_t/BNPt - G_{t-1}/BNPt-1$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.

2) Ændringen i gælden er defineret som $G_t/BNPt - G_{t-1}/BNPt$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.

3) Som defineret i tabel 2a.

4) Som defineret i tabel 2a.

5) Der foreligger pt. ikke oplysninger, der muliggør en opdeling på undergrupper.

6) Approksimeret ved renteudgifter divideret med den offentlige gæld i det foregående år.

7) Beregningsteknisk er det bl.a. antaget, at staten ikke udsteder flere statsobligationer i 2015

8) I opgørelsen af den offentlige nettogæld og nettogælden i stat og kommuner fratrækkes ud over statens indestående likvider i Nationalbanken også statens øvrige aktiver.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 5
Konjunkturrensning af offentlig saldo

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pct.								
Real BNP-vækst	-0,5	1,0	1,6	2,0	1,9	2,4	2,4	1,8
Pct. af BNP								
Offentlig saldo	-1,1	1,3	-1,6	-2,6	-2,7	-1,8	-1,1	0,0
Renteudgifter ¹⁾	1,7	1,6	1,5	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3
Ekstraordinære poster/one-off ²⁾	1,5	4,0	0,6	-0,9	-1,4	-1,2	-1,0	0,0
Pct.								
Potentiel BNP-vækst ³⁾	-0,5	0,4	1,2	1,6	1,4	1,9	1,9	1,8
Pct.-point								
Heraf bidrag fra:								
- Beskæftigelse	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4
- Heraf arbejdsstyrke	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4
- Kapitalapparat	0,0	-0,1	0,0	0,2	0,7	0,8	0,9	1,0
- Totalfaktorproduktivitet	-0,6	0,3	1,0	1,1	0,5	0,7	0,6	0,5
Pct. af BNP								
Output gab	-2,8	-2,2	-1,9	-1,5	-1,0	-0,5	0,0	0,0
Konjunkturbidrag ⁴⁾	-2,3	-1,9	-1,6	-1,2	-0,9	-0,5	0,0	0,0
Strukturel saldo ⁵⁾	-0,3	-0,8	-0,7	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	0,0
Primær strukturel saldo ⁵⁾	0,2	-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,4	0,5	0,0

1) Som defineret i tabel 2.

2) De ekstraordinære poster er baseret på beregningen af den strukturelle saldo og inkluderer midlertidige udsving i provenuerne fra pensionsafkastskatten, registreringsafgiften, Nordsøen, nettorenter, selskabsskatter og andre særlige poster.

3) Inkl. et bidrag fra reale indirekte afgifter, der fx i 2009 isoleret set reducerede BNP-væksten med 0,6 pct.-point i forhold til BVT-væksten.

4) Konjunkturbidraget er beregnet på baggrund af et konjunkturgab der er sammenvejet af outputgab og beskæftigelsesgab.

5) Der foreligger ikke beregninger af den strukturelle saldo, der tager afsæt i de offentlige finanser opgjort på EDP-form. Beregningerne af den strukturelle saldo tager således udgangspunkt i de offentlige finanser opgjort ifølge nationalregnskabet. Den primære strukturelle saldo tager endvidere udgangspunkt i en faktisk primær saldo defineret ud fra nettorenteudgifterne og ikke bruttorenteudgifterne.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 6**Ændringer i forhold til konvergensprogram 2014**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Årlig ændring i pct.								
Real BNP-vækst								
KP14	0,4	1,6	1,9	2,1	2,2	2,4	2,5	1,7
KP15	-0,5	1,0	1,6	2,0	1,9	2,4	2,4	1,8
Ændring	-0,9	-0,6	-0,3	-0,1	-0,3	0,0	-0,1	0,1
Pct. af BNP								
Outputgab (pct. af BVT)								
KP14	-2,8	-2,5	-2,0	-1,5	-1,0	-0,5	0,0	0,0
KP15	-2,8	-2,2	-1,9	-1,5	-1,0	-0,5	0,0	0,0
Ændring	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlig saldo								
KP14	-0,9	-1,4	-3,0	-2,3	-1,6	-1,0	-0,6	0,1
KP15	-1,1	1,3	-1,6	-2,6	-2,7	-1,8	-1,1	0,0
Ændring	-0,1	2,7	1,3	-0,4	-1,1	-0,9	-0,5	-0,1
Offentlig ØMU-gæld								
KP14	44,5	43,2	44,3	43,8	43,0	41,5	39,4	38,8
KP15	45,1	45,3	39,8	39,4	39,0	38,3	37,0	36,7
Ændring	0,6	2,1	-4,5	-4,4	-4,0	-3,2	-2,4	-2,1

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 7
Offentlige financers langsigtede holdbarhed

	2000	2005	2010	2020	2030	2050	2060	2070
	Pct. af BNP							
Samlede udgifter	52,2	50,3	55,9	50,9	51,7	52,5	51,1	50,7
Heraf:								
- Alders-relaterede udgifter	26,0	26,9	30,3	28,3	28,4	28,2	27,1	27,0
- Offentlige pensioner	9,2	9,2	10,0	9,5	9,1	8,1	7,4	7,4
- Efterløn, folke- og tjenestemandspension	6,8	7,1	7,8	7,6	7,2	6,0	5,2	5,1
- Førtidspension	2,4	2,1	2,2	1,9	1,9	2,1	2,3	2,3
- Offentligt betalte arbejdsmarkedspensioner	-	-	-	-	-	-	-	-
- Udgifter til sundhedsvæsen ¹⁾	4,9	5,4	6,3	6,1	6,3	6,4	6,2	6,2
- Udgifter til ældrepleje ¹⁾	1,9	2,0	2,3	2,2	2,7	3,5	3,6	3,6
- Udgifter til uddannelse	5,0	5,1	5,6	5,3	5,0	5,2	5,0	5,0
- Øvrige aldersrelaterede udgifter	5,0	5,2	6,1	5,2	5,3	4,9	4,8	4,9
- Renteudgifter	3,7	2,1	1,9	1,3	1,8	2,5	2,5	2,2
Samlede indtægter	54,1	55,3	53,2	50,9	51,0	51,2	50,7	50,7
Heraf:								
- Renteindtægter ²⁾	1,7	2,1	2,4	1,1	1,6	1,5	1,4	1,4
- Provenu fra nettopensionsudbetalinger	-0,5	-1,0	-0,8	0,0	0,1	0,6	0,4	0,5
Pensionsformue i alt	102,6	125,4	140,3	163,2	170,3	176,6	174,1	177,6
- Sociale kasser og fondes formue	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Tabel 7 (fortsat)
Offentlige financers langsigtede holdbarhed

	2000	2005	2010	2020	2030	2050	2060	2070
	Pct.							
Antagelser								
Vækst i arbejdsproduktivitet	3,9	0,4	4,0	1,2	1,4	1,0	1,0	0,9
Real BNP-vækst ³⁾	3,7	2,4	1,6	1,8	1,7	1,9	1,5	1,3
Erhvervsfrekvens, mænd (20-64 år)	85,1	84,0	81,9	83,3	84,0	84,3	84,6	84,7
Erhvervsfrekvens, kvinder (20-64 år)	75,5	76,0	74,5	76,7	77,5	78,1	78,0	78,4
Erhvervsfrekvens, i alt (20-64 år)	80,4	80,0	78,2	80,0	80,7	81,2	81,3	81,6
Ledighed ⁴⁾ (national definition)	7,1	6,6	6,0	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4
Strukturel ledighed (national definition)	5,5	4,6	3,0	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6
Befolkningen over 65 år (1.000 pers.)	791,1	817,8	918,3	1167	1378	1520	1562	1658

1) Udgifterne til plejehjem indgår i ældrepleje frem for i sundhed.

2) Indeholder offentlige indtægter fra renter og udbytter.

3) BNP-væksten er i nogle år efter 2025 påvirket af reguleringen af efterløns- og folkepensionsalderen i takt med levetiden.

4) Bruttoledighed.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 7a
Eventualforpligtelser

	2014	2015
	Pct. af BNP	
Offentlige garantier	14,2	-
- af hvilke: tilknyttet den finansielle sektor	0,3	-

Anm: Indeholder ikke indskydergaranti. Offentlige garantier består af statsforskrivninger, garantier vedrørende lån samt andre garantier. Garantier tilknyttet den finansielle sektor er Finansiell Stabilitet A/S.

Kilde: Statsregnskab for finansåret 2014.

Tabel 8
Grundlæggende forudsætninger

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kort rente (årgennemsnit)	0,3	0,3	-0,2	-0,1	0,2	0,3	1,2	2,0
Lang rente (årgennemsnit)	1,8	1,4	0,4	0,5	1,4	2,3	3,1	3,9
Valutakurs EUR/USD (årgennemsnit)	133	133	114	114	115	116	119	119
Effektiv kronekurs (1980=100)	102	103	100	100	101	101	102	102
BNP-vækst, verden ekskl. EU ¹⁾	2,3	2,5	2,6	2,7	3,5	3,4	3,2	3,1
BNP-vækst, EU ¹⁾	0,3	1,6	1,9	2,2	2,6	2,5	2,4	2,3
Eksportmarkedsvækst ²⁾	1,2	4,6	5,2	5,9	6,6	6,4	6,2	6,1
Importvækst, verden ekskl. EU ¹⁾	4,3	4,8	5,0	5,3	6,8	6,4	6,2	6,0
Oliepris (Brent, USD/tønde)	108,7	99,0	61	72	81	90	98	106

1) Handelsvægtet BNP-vækst, fra 2017 baseret på OECD-tal.

2) Omfatter OECD-lande samt vækstøkonomierne Brasilien, Rusland, Indien, Kina, Sydafrika, Tyrkiet, Indonesien og Mexico.

Kilde: Danmarks Statistik, EU-kommissionens vinterprognose 2015, IMF's WEO Update, januar 2015, OECD's Economic Outlook 95 maj 2014 og egne beregninger.